UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

DE LA JURIDICTION PÉNALE

EXERCÉE EN TEMPS NORMAL

SUR LEURS MEMBRES ET LES ÉTRANGERS

PAR CERTAINES ASSEMBLÉES FRANÇAISES

Antérieurement aux Lois de 1875

ESSAI D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

ÉMILE BÉRAUD

AVOCAT AU BARREAU DE DRAGUIGNAN

Président : M. JOURDAN, *Professeur.*

Suffragants : MM. MOREAU, *Professeur.*
DELPECH, *Agrégé.*

DRAGUIGNAN
IMPRIMERIE LATIL FRÈRES, BOULEVARD DES MARRONNIERS, 28.

1907

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549817_0019

DE LA

JURIDICTION PÉNALE

EXERCÉE EN TEMPS NORMAL

SUR LEURS MEMBRES ET LES ÉTRANGERS

PAR CERTAINES ASSEMBLÉES FRANÇAISES

Antérieurement aux lois de 1875

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX

PERSONNEL

MM. BRY, doyen, professeur de Droit Romain, chargé des Cours de Pandectes et de Législation Industrielle (Licence et Doctorat).

JOURDAN, professeur de Droit Civil (Licence et Capacité), chargé du Cours d'Histoire du Droit Privé (Doctorat).

BOUVIER-BANGILLON, professeur de Droit Commercial, chargé du Cours de Droit Maritime.

VERMOND, professeur de Droit Romain, chargé du Cours de Pandectes.

MOREAU, professeur de Droit Administratif, chargé du Cours de Droit Administratif approfondi (Doctorat) et de Législation Financière (Licence et Doctorat).

AUDINET, professeur de Droit International public et privé, chargé du Cours de Droit International public (Doctorat).

CÉZAR-BRU, professeur de Droit Civil, chargé du Cours de Droit Civil approfondi (Doctorat).

BABLED, professeur d'Économie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Économiques (Doctorat).

BONNECARRÈRE, professeur de Législation Criminelle, chargé du Cours d'Enregistrement et Notariat.

DELPECH, agrégé, chargé des Cours de Droit Public et de Droit Constitutionnel (Licence et Doctorat).

RIPERT, agrégé, chargé du Cours de Droit Civil et des Principes de Droit Public et Administratif (Capacité).

PERROUD, agrégé, chargé des Cours de Procédure Civile et d'Histoire du Droit (Licence), et de Droit Civil (Capacité).

RAYNAUD, agrégé, chargé des Cours d'Economie Politique (Licence et Doctorat) et d'Histoire de Droit Public (Doctorat).

JOUGLA, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

DE LA
JURIDICTION PÉNALE

EXERCÉE EN TEMPS NORMAL

SUR LEURS MEMBRES ET LES ÉTRANGERS

PAR CERTAINES ASSEMBLÉES FRANÇAISES

Antérieurement aux Lois de 1875

ESSAI D'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

ÉMILE BÉRAUD

AVOCAT AU BARREAU DE DRAGUIGNAN

ACAD. AIX-MARS. FAC. DR. BIBL.

Président : M. JOURDAN, *Professeur.*

Suffragants : MM. MOREAU, *Professeur.*
DELPECH, *Agrégé.*

DRAGUIGNAN
IMPRIMERIE LATIL FRÈRES, BOULEVARD DES MARRONNIERS, 28.

1907

Cette monographie fait partie d'une série d'études se rapportant à la vie intérieure des Parlements, aux diverses formations et à la pratique des Assemblées représentatives modernes, en élaboration dans la salle de travail fondée à la Faculté de Droit d'Aix par M. Joseph Delpech, professeur agrégé de Droit Public.

DE LA

JURIDICTION PÉNALE

EXERCÉE EN TEMPS NORMAL

SUR LEURS MEMBRES ET LES ÉTRANGERS

PAR CERTAINES ASSEMBLÉES FRANÇAISES

Antérieurement aux lois de 1875

I

Vues générales sur la Séparation des fonctions et l'immixtion des Assemblées Législatives dans la fonction juridictionnelle

§ I

Les différentes fonctions juridiques de l'État se ramènent aujourd'hui à trois principales : la fonction législative, la fonction administrative et la fonction juridictionnelle : « Législation, juridiction et administration, dit M. Duguit, chacune d'elles est impuissante à assurer l'accomplissement de celle des missions que l'on prétend lui correspondre; c'est par le concours incessant et indispensable de la législation, de la juridiction et de l'administration, que

l'État crée le droit, assure le respect, conserve son être et stimule le progrès. Et Hænel a parfaitement raison de dire que Jellineck se fait une illusion complète en pensant qu'il a fondé sur la distinction des buts étatiques la distinction des fonctions; il ajoute, non moins justement, qu'au fond la division proposée par Jellineck se ramène à une distinction purement formelle de la législation, de l'administration, de la juridiction, puisque l'auteur ne pourra point refuser le caractère de loi à des dispositions votées en la forme législative, et touchant par exemple à l'organisation militaire, à la protection du travail, et inspirées par conséquent par un but de conservation ou de culture (1). »

Ces fonctions, qui se retrouvent dans toute espèce de communauté politique, — par la bonne raison qu'aucune communauté politique ne peut vivre et fonctionner sans l'une quelconque de ces fonctions, — peuvent être réunies ou séparées; elles n'existent pas moins au premier cas qu'au deuxième; mais dans le premier cas, celui de la confusion, elles risquent d'être moins bien exercées. La raison de leur séparation est différente de leur raison d'être.

Leur raison d'être, c'est qu'on ne peut s'en passer. La raison de leur séparation, c'est le droit et la liberté mieux garantis; c'est que, séparées, elles sont sûrement mieux exercées; de plus elles se limitent l'une l'autre, ce qui, indépendamment de leurs conditions d'exercice plus

(1) *L'État*, t. I, p. 446.

parfaites, est de nature à prévenir ou réduire nombre d'abus de pouvoirs.

L'idée de la séparation des pouvoirs, même avec les restrictions que quelques-uns voulurent lui imposer en 1789, fut totalement étrangère au droit public de l'ancienne France monarchique. Il y eut bien sans doute quelques réclamations des Etats Généraux et du Parlement, mais jamais revendication de la séparation des pouvoirs telle que la comprirent les législateurs de 1789.

On trouve, si l'on veut, au cours du XVI[e] siècle, une tentative remarquable pour établir une monarchie tempérée et apporter des restrictions à l'absolutisme royal. Les théoriciens de ce régime prônaient l'existence dans la nation, à côté du pouvoir royal pleinement développé, de forces plus ou moins indépendantes qui lui faisaient contrepoids : tels étaient les tenues d'Etats Généraux, l'institution des Etats provinciaux, les franchises municipales, les droits politiques des Parlements et Cours souveraines. Une école se forma en France que l'on appelle souvent celle des « Monarchomaques », qui affirma le principe de la souveraineté nationale et voulut faire de la monarchie française une monarchie vraiment représentative et soumise au règne de la loi. Mais ce système n'avait rien de ressemblant à la séparation des pouvoirs. D'ailleurs en face de cette école libérale s'élevait une école opposée, développant les principes de la monarchie absolue, et dont les préceptes, formulés par Jean Bodin, vécurent jusqu'à la Révolution.

§ II

Il faut remarquer que, d'ailleurs, il y a une singulière illusion à parler de séparation des pouvoirs (1).

L'idée de faire de la séparation des pouvoirs une chose différente de la séparation des fonctions, d'en faire deux principes distincts, paraît impliquer une analyse insuffisante ou inexacte des fonctions de la puissance publique. Cette confusion paraît avoir été faite par certains auteurs. M. Artur dit : « En quoi peut bien consister la séparation des pouvoirs si ce n'est pas en une séparation des fonctions (2) ? » En ne pensant pas ainsi, nous n'enlevons pas sa vérité et sa valeur au principe de la séparation des pouvoirs. Mais nous voulons seulement relever l'erreur de l'Assemblée nationale de 1789, qu'exprime en ces termes M. Duguit : « En voulant réaliser non seulement la séparation des fonctions, mais encore la séparation des pouvoirs, en créant trois entités représentatives investies chacune d'un des éléments de la souveraineté morcelée, l'Assemblée nationale établissait un système contraire à son principe de la souveraineté une et indivisible, et en partant de cette contradiction initiale elle devait accumuler contradictions sur contradictions. »

Si l'on admet la souveraineté indivise, il ne saurait y

(1) Jacquelin. *Les principes dominants du contentieux administratif*, page 167-169.

(2) Artur. *De la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions.* Paris, 1905, p. 4.

avoir trinité de pouvoirs, car les pouvoirs se conçoivent comme les éléments mêmes de la volonté de l'Etat, et réunis forment cette souveraineté ; mais les pouvoirs ne sont point les organes : les organes, ce sont les individus ou groupes d'individus investis de l'exercice d'un élément déterminé de la souveraineté ou de toute la souveraineté. Il n'y a donc lieu que de donner à chacun de ces organes un mode différent de participation à l'exercice de la souveraineté et d'établir entre eux une séparation des fonctions. En réalité les trois fonctions se complètent en ce sens que l'une d'elles appelle ou suppose la plupart du temps l'exercice des autres. Elles concourent au même but final, ce qui ne les empêche pas d'être distinctes et de pouvoir être séparées.

La confusion que nous signalons n'est pas le fait des créateurs de la théorie de la séparation des pouvoirs, Locke et Montesquieu. Ils n'ont entendu ni l'un ni l'autre faire une théorie juridique, mais ont pensé montrer comment la Constitution anglaise avait établi les premières garanties de la liberté.

§ III

Dans les faits, au moment où la Constituante allait poser le principe de la séparation absolue, elle se décida plus par les principes que par les exemples. Cela résulte notamment des paroles que prononça à l'Assemblée Nationale, le 4 septembre 1789, M. Alexandre de Lameth (1).

(1) Arch. Parl., VIII, p. 572.

« La Constitution, dit-il, n'est autre chose que la distribution des pouvoirs. Ces pouvoirs sont le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; le premier produit les actes qui sont obligatoires pour tous, le second les fait exécuter ». La question était posée en principe à l'exclusion de toute considération de fait. Et à ce sujet, faisant le procès de la Constitution anglaise que certains citaient comme devant servir d'exemple à l'Assemblée, l'orateur ajoutait : « On ne peut nier sans doute que la Constitution d'Angleterre ne présente de grands avantages, qu'elle ne soit la meilleure qui existe en Europe ; mais s'en suit-il qu'elle soit la meilleure qui puisse exister ?... N'avons-nous pas sur l'Angleterre le précieux avantage de pouvoir ordonner en même temps toutes les parties de notre Constitution, tandis que la sienne a été faite à différentes époques, à différentes reprises ? Les Anglais eux-mêmes ont été obligés de composer avec des préjugés, et nous n'avons à consulter aujourd'hui que les droits et les intérêts du peuple. »

A la vérité, les législations continentales et notamment la France, aux époques que nous étudions, ont, malgré les dénégations des Constituants, largement puisé aux sources anglaises. Elles ont accepté en théorie les idées de Montesquieu, chez lequel le principe de la séparation des pouvoirs a trouvé son expression la plus parfaite, à savoir que les trois pouvoirs devaient être séparés et confiés à des titulaires différents, par la raison que celui qui les détiendrait tous en arriverait fatalement à en

abuser et à compromettre la liberté. Spécialement, en ce qui concerne la séparation du législatif et du judiciaire, si le législateur fait et exécute la loi qu'il a faite, édicte la règle et tranche les difficultés que son application peut susciter, il ne peut plus y avoir de loi fixe. C'est bien la raison que donne Montesquieu :

« Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice ; si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur (1). »

D'ailleurs, et bien qu'il ait été soutenu que le pouvoir de juger n'était qu'une branche de la puissance exécutive, cette théorie n'admet pas davantage la confusion du judiciaire et de l'exécutif. « Si la puissance de juger était jointe à la puissance exécutrice, le juge aurait la force d'un oppresseur (2). » La séparation du judiciaire d'avec les autres pouvoirs est la seule façon d'obtenir des juges leur entière indépendance.

Locke, le premier, et avant Montesquieu même, a donné une théorie de la séparation des pouvoirs. Il fait du pouvoir judiciaire une dépendance du pouvoir législatif. Sa thèse n'a pas été, d'ailleurs, imaginée par lui de toutes pièces. Il a subi l'influence du milieu anglais et son ouvrage reflète fidèlement l'image de la Constitution anglaise. Il y trouve un pouvoir judiciaire, dépendance du législatif ;

(1) *Esprit des Lois,* liv. XI, ch. VI.
(2) *Esprit des Lois,* liv. XI, ch. VI.

le suprême pouvoir judiciaire exercé parfois par le Parlement et par la Chambre des Lords, c'est-à-dire par la fraction la plus haute de la puissance législative.

Aussi bien Montesquieu, après avoir posé le principe de la séparation des pouvoirs, a convenu qu'il ne devait pas être d'une rigidité telle qu'il ne puisse jamais fléchir. A la règle que la mission de juger ne devait pas appartenir aux Corps législatifs, il a admis quelques exceptions. Dans certains cas, ces Corps avaient le droit d'exercer cette prérogative : « Quoiqu'en général la puissance de juger ne doive être unie à aucune partie de la législative, cela est sujet à trois exceptions fondées sur l'intérêt particulier de celui qui doit être jugé. »

C'est sur l'intérêt du justiciable et sa qualité qu'il fonde ces exceptions. L'une d'entre elles consacre en faveur de certains Corps législatifs une juridiction pénale entière constituant au profit de leurs membres une sorte de privilège absolu de juridiction. « Les grands, dit le philosophe, sont toujours exposés à l'envie, et s'ils étaient jugés par le peuple ils pourraient être en danger et ne jouiraient pas du privilège qu'a le moindre des citoyens dans un État libre, d'être jugé par ses pairs. Il faut donc que les nobles soient appelés non pas devant les tribunaux ordinaires de la nation mais devant cette partie du corps législatif qui est composée de nobles (1). »

Montesquieu, comme Locke, ne fit qu'exprimer en théorie

(1) *Esprit des Lois*, Liv. XI, chap. VI.

ce qui se passait en Angleterre. Et en France, la législation de 1789, s'inspirant à la fois de cette doctrine et des faits, a tout naturellement fait de nombreux emprunts à la juridiction parlementaire anglaise.

Cette juridiction comportait un certain nombre d'applications. Sans parler des attributions judiciaires exceptionnelles des deux Chambres dans les « impeachments », les « bills d'attainder », ou les « pains and penalties » (1), on trouve :

a).— Une attribution juridictionnelle dans le droit pour les Chambres de vérifier les pouvoirs de leurs membres. Réclamé de bonne heure tant par la Chambre des Lords que par la Chambre des Communes, ce privilège, qui constitue en droit un empiètement des Corps législatifs sur le pouvoir judiciaire, était considéré comme nécessaire à leur indépendance. Cependant la Chambre des Communes y a peu à peu renoncé. Jusqu'en 1770, ce fut la Chambre entière qui statua sur les élections contestées. A cette époque elle en transféra le jugement à un comité pris parmi ses membres et qui constituait une sorte de jury.

(1) L'*impeachment* est une accusation intentée contre un ministre ou un tiers par la Chambre des Communes devant la Chambre des Lords.

Le *bill of attainder* est un acte du Parlement sanctionné par le roi, qui permettait d'atteindre une personne dans sa vie ou dans ses biens en lui infligeant une peine, sans qu'aucune loi existante au moment des faits reprochés les ait prévus et punis. Les Anglais y eurent recours contre les ministres à l'égard desquels ils estimaient que l'*impeachment* devait rester inefficace.

Plus tard, un Act de 1868, complété par des lois postérieures, l'a transféré à l'autorité judiciaire, représentée par un tribunal composé de deux juges des Cours supérieures. La Chambre des Communes a gardé pour elle le droit de statuer sur *l'éligibilité* des candidats proclamés et si elle reconnaît chez un élu une *légale disqualification*, elle déclare le siège vacant. Elle a donc partiellement renoncé à cette juridiction.

b). — Une juridiction de droit commun que les Lords ont conservé comme juges d'appel. La Chambre des Lords avait pris au cours des temps le caractère et les fonctions d'une Cour suprême d'appel par rapport aux Cours supérieures anglaises. Cette juridiction d'appel, compromise par l'Act de 1873 sur la suprême Cour de judicature, fut maintenue et réglementée définitivement par un Act de 1876, disposant qu'aucun appel ne pourra être débattu et terminé dans la Chambre des Lords si ce n'est en présence de trois au moins des personnes qui portent le titre de Lords d'appel. De sorte, qu'appartenant en théorie à la Chambre entière, en réalité la juridiction en appel de la Chambre des Lords fut transférée aux seuls Lords ainsi dénommés. Un autre Act de 1887 permit aux Lords d'appel de siéger et de remplir leurs fonctions judiciaires pendant la prorogation du Parlement et même pendant la dissolution de la Chambre des Communes.

c). — D'autre part, la Chambre des Lords avait sur les crimes des pairs une juridiction dont la source se trouve à ses premières origines. Du temps où elle était le

magnum Consilium elle jugeait les accusations portées contre les grands officiers de la couronne. Elle se reconnut compétente à l'égard de celles portées contre ses membres et à l'égard des ministres pour infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions.

d). — Au surplus, la Chambre des Communes anglaise a possédé de tous temps un pouvoir disciplinaire et pénal très étendu à l'égard de ceux de ses membres qui ont enfreint l'ordre. Déjà le 19 avril 1604, une ordonnance de la Chambre des Communes statuait que « le speaker devait réprimer toute personnalité ainsi que toutes suspicions à l'égard d'autres. » Et, par la suite, des précédents nombreux démontrent que les deux Chambres du Parlement avaient le droit de condamner à l'emprisonnement pour mépris ou désobéissance à leurs ordres et pour violation de leurs privilèges leurs propres membres et même les personnes n'appartenant ni à l'une ni à l'autre Chambre. Bien plus, contrairement à la loi en matière ordinaire, le condamné ne pouvait pas se faire mettre en liberté en constituant une caution, ni en appeler aux Cours de justice, lesquelles n'avaient pas le droit de contrôler les motifs des sentences du Parlement et étaient en conséquence obligées de se déclarer incompétentes faute de juridiction. C'était donc un véritable droit de juridiction du Parlement sur ses membres.

e). — Enfin, outre le pouvoir disciplinaire, qui n'est pas une juridiction pénale proprement dite, il faut noter dans les Chambres anglaises une juridiction de police sur les

personnes qui leur sont étrangères. Elles ont le droit de faire emprisonner *(committent for contempt)* ceux qui violent leurs privilèges ou qui insultent l'assemblée ou ses membres. Cet emprisonnement, prononcé par la Chambre des Communes, prend fin nécessairement avec la session ; prononcé par la Chambre des Lords, il peut se prolonger au-delà de ce terme. Cette juridiction exceptionnelle a fait naître des conflits entre la Chambre des Communes et les tribunaux.

§ IV

Le but de ce travail est de marquer pour la France, et spécialement pour les Assemblées antérieures à 1875, quelques aspects de cette juridiction parlementaire. C'est à dessein que je ne donnerai à cette étude qu'une étendue relativement réduite, et ce, dans le but de faire avec les sources une petite monographie utile plutôt qu'une revue trop superficielle des questions variées dépendant d'un sujet très vaste.

Je me propose donc de ne m'occuper, tout au moins d'une manière principale, que de la juridiction pénale proprement dite en temps normal. Ce qui me réduit à ne traiter à fond, et avec tous les développements qu'elles pourraient comporter, ni de l'action disciplinaire des Assemblées, ni de l'action judiciaire politique des Hautes-Cours.

A. — DE L'ACTION DISCIPLINAIRE

Elle ne rentre point à proprement parler dans le sujet strict de cette monographie. En effet s'il est possible de soutenir, ainsi qu'y tend le droit moderne, que, à l'égard des fonctionnaires, contre eux, de la part de leurs chefs hiérarchiques, la répression disciplinaire se confond avec la juridiction pénale, il faut admettre néanmoins, les situations étant différentes, que le pouvoir des Assemblées sur leurs membres n'est pas l'exercice de la juridiction pénale.

La répression disciplinaire, il est vrai, si on la considère au point de vue de son fondement, est une répression pénale en ce sens qu'elle s'explique par une même conception de l'Etat. Si l'on rattache le pouvoir de répression pénale à « l'imperium » de l'État, c'est aussi de lui que dérive la répression disciplinaire. Si, niant la réalité et la légitimité de cet « imperium », on explique la répression pénale par le pouvoir légitime, à certaines époques et dans certains pays, pour les plus forts d'assurer le respect de certaines règles par la menace d'un pénalité, c'est aussi la même idée qui sera le fondement de la répression disciplinaire. Mais la répression disciplinaire a ceci de particulier qu'elle s'exerce en tout ou en partie au moyen d'actes administratifs et non pas, comme la répression pénale, au moyen d'actes juridictionnels. En d'autres termes, la décision disciplinaire est une décision

pénale qui n'a pas été juridictionnalisée. M. Duguit pense qu'il pourra arriver un moment où, pour la répression des infractions à la discipline, il y aura une véritable juridiction devant laquelle se déroulera un débat contradictoire. Mais aujourd'hui, malgré les tendances, auxquelles nous faisions allusion il y a un instant, de la répression disciplinaire à se juridictionnaliser, subsiste dans la plupart des législations modernes cette différence entre les deux sortes de juridictions.

Dans sa thèse de doctorat (1) M. Bonnard a développé cette idée que le droit disciplinaire est le droit pénal des corporations distinctes de l'Etat, qu'il y a donc une différence de fondement et d'étendue entre la répression disciplinaire et la répression pénale, que les fonctions publiques dans le droit moderne tendent à s'organiser en corporations et que le droit disciplinaire des fonctions publiques est le droit pénal des corporations fonctionnelles.

Or les Assemblées, investies de la fonction législative, pourraient être considérées comme des corporations et rien n'empêcherait de leur étendre ce que dit M. Bonnard pour les corporations « lato sensu ». Et l'on pourrait ainsi généraliser la conclusion, à savoir que les répressions pénale et disciplinaire seront toujours distinctes et qu'un même individu acquitté par la juridiction pénale pourra être condamné par la juridiction disciplinaire.

Cependant, il me paraît utile de donner sur le pouvoir

(1) *De la Répression disciplinaire*, Bordeaux, 1902.

disciplinaire quelques sommaires indications, pour ne point rendre trop incomplète une vue synthétique de l'action des Assemblées au point de vue judiciaire.

L'expérience parlementaire et l'histoire des Assemblées ont fait apparaître cette nécessité pour elles de se protéger contre les infractions à la discipline professionnelle de leurs membres, contre les fautes qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leur mandat.

Or, l'indépendance qui doit appartenir aux représentants du pays ne permet pas que cette loi ait une source étrangère. Aussi est-ce dans le règlement des Assemblées politiques que s'est trouvé le fondement du pouvoir disciplinaire placé pour son application dans la main de leur Président. Cette loi intérieure, cette réglementation est indispensable pour le fonctionnement même de l'Assemblée. Qui veut la fin, veut les moyens : en donnant l'existence et l'activité aux Chambres, la Constitution leur donne par cela même le droit de faire leur règlement (1). Ce règlement est voté en général indépendamment par chacune des Chambres : c'est une série de résolutions de l'Assemblée. Mais elle les prend souverainement et en toute liberté, à moins que son pouvoir sur ce point ne soit expressément limité par la Constitution (2).

(1) Delpech et Marcaggi, *Introduction au Manuel de pratique parlementaire* de Jefferson, trad. franç. 1905.

(2) V. sur les rapports de la Loi constitutionnelle et du Règlement des Assemblées législatives : avant-propos de MM. Moreau et Delpech à leurs volumes *Règlements des Assemblées législatives* (édition et traduction), Paris, 1907.

Lors de l'Assemblée Nationale Constituante, le comte de Mirabeau avait publié avec la coopération d'Etienne Dumont la traduction de l'ouvrage que Bentham avait fait sur la procédure du Parlement Britannique ; il présenta cet écrit à la Commission de l'Assemblée chargée de formuler le règlement. Cette communication avait éveillé des susceptibilités, et un membre avait dit à Mirabeau : « Nous ne voulons rien des Anglais. Nous ne voulons imiter personne. » Cependant la nécessité avait été plus forte que l'amour-propre national, et la Constituante n'en avait pas moins emprunté de nombreuses règles à la Chambre des Communes. A cette première source anglaise du pouvoir réglementaire et disciplinaire des Assemblées, s'en ajoute une autre, la source américaine. Les premières traces du pouvoir disciplinaire dans les deux Chambres du Congrès américain remontent à l'origine même des États-Unis. On lisait, en effet, dans l'article I, section V de la Constitution de l'Union du 17 septembre 1787 : « Chaque Chambre peut elle-même établir les règles de sa procédure, *punir ses membres pour conduite désordonnée* et expulser un membre du consentement des deux tiers. » (1)

A l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis, le droit

(1) Les règlements des deux Chambres et les précédents parlementaires, desquels ressortent les règles fixant et délimitant la faculté constitutionnelle de punir, ont été recueillis et condensés dans le *Manuel de pratique parlementaire* de Jefferson, vrai code du droit coutumier des assemblées politiques américaines.

de discipline des Assemblées sur leurs membres a été en France consacré dans tous les règlements. Seuls ont varié l'étendue de ce droit et la gravité, la nature et le nombre des pénalités prononcées. Dès 1789, des discussions se sont élevées sur la question de savoir si en édictant des pénalités contre ceux de leurs membres qui troublent l'ordre, les Assemblées ont le droit d'y ajouter une sanction matérielle, leur donnant ainsi davantage le caractère de décisions émanant d'un tribunal pénal. En d'autres termes, les mesures disciplinaires doivent-elles être purement morales, à raison de leur caractère d'abord et aussi de cette circonstance qu'elles ne dérivent pas de la loi, mais des résolutions isolées de chaque Chambre, ou bien peuvent-elles avoir pour conséquence des coercitions qui touchent aux biens et même à la personne? Ce problème auquel, en fait, il a été pendant longtemps donné des solutions différentes a été examiné le 25 juin 1879 dans une conférence tenue entre le Bureau de la Chambre des Députés et une commission de la même Chambre chargée d'examiner de graves modifications aux articles concernant la discipline. M. Senard, un des vice-présidents de la Chambre, a défini en ces termes le caractère du pouvoir disciplinaire des Chambres :

« Par cela seul qu'une assemblée existe, elle a le droit de se protéger, d'assurer son fonctionnement. C'est une Société constituée par la loi pour délibérer. Elle a le droit de prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder la liberté de ses délibérations; elle a le droit d'exclure le

membre qui s'écarte de l'ordre. Il est impossible de mettre sérieusement en question le droit d'inscrire dans le règlement des peines contre ceux qui troublent les délibérations. Dès que la majorité a voté ces articles du règlement, ils deviennent l'œuvre de l'Assemblée tout entière ; peu importe qu'il y ait eu dissidence au cours du débat. Quiconque est membre de l'Assemblée doit se soumettre aux règles établies par la majorité.

« Où donc le Parlement anglais puise-t-il le droit d'infliger des peines autrement sévères que celles des règlements français ? Il le puise dans son existence même, dans la nécessité d'assurer l'ordre.

« On a parlé de la privation de l'indemnité. N'est-ce pas là une pénalité naturelle à l'encontre de celui qui ne remplit pas son devoir? Les arrêts eux-mêmes ne sont-ils pas légitimés par la nécessité où se trouve une Assemblée de se garder, d'empêcher ses membres de troubler ses délibérations. Ceux qui demandent des lois, des constitutions, se trompent. Les mesures nécessaires pour protéger l'ordre dans le Parlement ne sont pas du domaine de la loi, mais du domaine du règlement. Il faut que la majorité d'une Assemblée puisse fonctionner sans trouble. S'il naît des désordres, il faut absolument qu'on puisse les réprimer. Cela ne porte pas atteinte au droit de la minorité, car il n'est pas dans le droit de la minorité d'empêcher la majorité de remplir son mandat. »

Le point juridique dont il est ici question est nettement indiqué par M. Senard. Le règlement est en effet une loi

unilatérale faite par une Chambre dans son seul intérêt, un ensemble de prescriptions, une sorte de droit objectif à portée spéciale, n'ayant pas la forme législative, ne comportant pas la procédure ordinaire et appliqué immédiatement par son auteur. Le règlement n'est pas une loi proprement dite, puisque celle-ci exige la volonté concordante des deux Chambres, et de plus, pour être exécutoire, la promulgation. Votées indépendamment par chacune d'elles, les dispositions du règlement sont prises souverainement et en toute liberté (1).

Ce caractère de pouvoir tout uniment discrétionnaire se dégage d'ailleurs de la pratique des Assemblées. Il a été de tout temps traditionnel de l'affirmer, et à cet égard le jugement Baudry d'Asson, vieux de quelques années, ne fait que répéter ce qu'avait dit en 1823, à la Chambre des députés, M. Forbin des Issarts dans l'affaire Manuel. Or nul n'a arrêté son esprit à cette affirmation de laquelle, tant elle est contraire aux règles de la discipline pénale (nulla pœna sine lege) et aux conditions de l'œuvre législative (vote par les deux Chambres du même texte) il résulte que s'agissant des règlements des Assemblées, il n'y a rien de comparable entre la juridiction disciplinaire des Assemblées et l'exercice de la juridiction pénale proprement dite.

L'autorité judiciaire proclama elle même l'autonomie souveraine de la Chambre en matière disciplinaire. Les amis de M. de Baudry d'Asson avaient, à raison de l'ex-

(1) V. Moreau. *Le règlement administratif*, 1901, n° 69. p. 108.

clusion et de la séquestration dont ce dernier avait été l'objet, adressé une plainte au Procureur Général, contre M. Gambetta et les questeurs de la Chambre. Une ordonnance de non-lieu s'en était suivie, contre laquelle s'était pourvu M. de Baudry d'Asson. Mais la Chambre des mises en accusation de Paris l'avait confirmée, « considérant que les réglements des Assemblées législatives sont des mesures d'ordre intérieur ayant pour but d'assurer par leurs dispositions disciplinaires la dignité des séances et le respect des décisions qui sont votées par les Assemblées elles-mêmes et qu'ils en obligent tous les membres (1). »

Et il est intéressant de rapprocher ce langage de celui tenu le 27 février 1823 par M. Forbin des Issarts et M. de la Bourdonnaye.

« J'ai l'honneur, disait ce dernier, de proposer à la Chambre d'user du droit qu'a tout pouvoir politique de juger les délits commis par un de ses membres dans l'exercice de ses fonctions et dans l'enceinte du lieu des délibérations, en expulsant de son sein M. Manuel, député de la Vendée.»

Ainsi la question du pouvoir discrétionnaire en matière de discipline était nettement posée. D'ailleurs, déjà avant l'affaire de Manuel, ce droit avait été en fait invoqué par l'Assemblée Constituante, jusqu'au delà des limites permises.

L'assemblée Constituante (2) avait dans le seul rappel

(1) Sirey., 1881, 1, 66.

(2) Règlement de l'Ass. Constituante du 29 juillet 1789.

à l'ordre, mis aux mains de son Président une arme que la violence de ses débats avait rendue illusoire ; et dans la pratique elle se départit parfois des règles édictées par le règlement. En plus d'une circonstance elle décréta contre ses membres accusés de lui avoir manqué de déférence des sentences disciplinaires plus sévères, même des pénalités véritables, telles que la mise aux arrêts et l'emprisonnement.

Le cas de M. de Frondeville est demeuré célèbre (1). Dans une discussion portant sur un plan de contre-révolution qu'on accusait M. Bonne de Savardin d'avoir fait et l'abbé de Barmont d'avoir facilité, le président de Frondeville prenant la défense de ce dernier apostropha vivement le duc d'Orléans et provoqua dans l'Assemblée un violent tumulte. Barnave soutint que lorsqu'un député non seulement se déclarait indifférent à la censure de l'Assemblée, mais s'en faisait même un titre d'honneur, ainsi que le fit M. de Frondeville, il devenait passible d'une peine matérielle et il indiqua la prison. Et si on ne la prononça pas, c'est que Barnave craignant une discussion plus orageuse et peut être sanglante, démontra à l'Assemblée qu'elle n'était pas nécessaire. D'ailleurs M. de Frondeville changea d'attitude, fit des excuses et l'Assemblée se borna à prendre contre lui un décret (2) suivant lequel elle déclarait que « le sieur Lambert, dit de Frondeville, a manqué gravement de respect envers l'Assemblée ; en conséquence le dit sieur

(1) Séance du 21 août 1790. *Mon. Réimp.* t. 5, p. 447 et s.
(2) Décret du 21 août 1790.

Lambert se rendra aux arrêts et les tiendra pendant huit jours dans sa maison. »

Deux députés de la même Assemblée, MM. Guillermy (1) et Roy (2), furent dans d'autres occasions condamnés par l'Assemblée à trois jours de prison, l'un pour avoir traité Mirabeau de scélérat, et l'autre pour avoir donné la même épithète à des députés qui venaient d'applaudir une pétition à la fois insolente et criminelle.

Ces décisions étaient complètement arbitraires. La Constitution du 14 septembre 1791, en instituant la règle *nulla pœna sine lege*, montra bien, et c'est un argument pour nous, par l'établissement de règles précises, que la juridiction disciplinaire n'était point pénale *lato sensu*.

En attribuant au Corps législatif le droit de discipline sur ses membres, la Constitution du 14 septembre 1791 limita l'exercice de ce droit. Elle sanctionna la pratique irrégulière que la Constituante avait appliquée à MM. de Frondeville, Guillermy et Roy, en inscrivant les pénalités prononcées contre eux en termes formels dans la nouvelle Constitution. Le texte portait : « Le Corps législatif a le droit de discipline sur ses membres, mais il ne peut prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois. »

Ce texte fut reproduit intégralement par les règlements subséquents. L'Assemblée Législative, également mai-

(1) Séance du 21 octobre 1790. *Mon. Réimp.* t. 6, p. 185,
(2) Séance du 13 novembre 1790. *Mon. Réimp*, t. 6, p. 373 et s.

tresse de la liberté personnelle de ses membres, pouvait les faire comparaître à tous moments devant elle, et les emprisonner. La Convention alla plus loin encore : « Ici, dit M. Reynaert (1), tout est exceptionnel, extraordinaire, anormal ; c'est une puissance immense et violente qui absorbe toutes les puissances de l'Etat pour les concentrer dans les mains d'une seule assemblée. Pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, chacun de ses actes est marqué de ce triple cachet ; aussi se préoccupe t-elle moins de la forme suivant laquelle ils sont créés que du but, que du résultat qu'ils doivent produire. Néanmoins un règlement lui était nécessaire ; elle s'en donna un le 28 septembre 1792 et y reproduisit les dispositions disciplinaires déjà en usage. »

Mais cette assemblée ne tarda pas à s'apercevoir de l'insuffisance de ces mesures. Nous verrons la Convention, en proie à la plus profonde anarchie, édicter une série de pénalités nouvelles, les unes plus sévères que les autres, mais toutes également impuissantes à faire régner l'ordre dans son sein.

Le 16 décembre 1792, elle décida qu'elle enverrait à l'Abbaye le premier membre qui troublerait la délibération. Le 11 nivose an III, elle se montra plus sévère encore : elle étendit cette mesure à ceux de ses membres qui se permettraient des injures ou des personnalités envers leurs collègues. D'ailleurs elle érigeait en système parmi ses

(1) *Discipline Parlementaire*, t. 2, p. 25.

membres la suspicion, la délation, le terrorisme, en soumettant chacun d'eux à un régime de haute surveillance s'étendant à tous ses actes. C'était le règne à la fois du despotisme et de l'anarchie.

La peine de la prison fut maintenue jusqu'en l'an VIII. A cette époque le Corps législatif (1) la supprima de son règlement, tandis que la peine des arrêts pouvait être prolongée pendant une décade, c'est à dire portée à dix jours. Néanmoins un pas était fait vers la modération et le retour aux principes ; la prison, la plus grave des peines, était désormais abolie.

La chute de l'Empire ramena la France à l'essai d'une nouvelle forme du régime représentatif. La Charte Constitutionnelle du 4 Juin 1814 avait consacré les principes généraux de la nouvelle monarchie laissant aux deux chambres le soin de rédiger le règlement de leurs travaux (2). Les mesures diciplinaires subirent des modifications considérables. Le dernier vestige de la contrainte corporelle était effacé : Après l'emprisonnement, aboli sous le régime précédent, les arrêts disparaissaient à leur tour.

A l'ouverture de la session de 1817-1818, le Président de la Chambre des députés, M. de Serre, avait présenté à cette Assemblée un nouveau règlement qui contenait, entre autres dispositions, des prescriptions destinées à prévenir le tumulte et le désordre en donnant au Président un pou-

(1) Règlt. du Corps Législatif du 27 Nivose an VIII.
(2) Règlt. de la Ch. des Députés du 25 Juin 1814.
Règlt. de la Ch. des Pairs du 13 Août 1814.

voir de répression plus étendu, ramenant la discipline, dans une certaine mesure, aux pratiques de la période révolutionnaire. Le député qui se serait rendu coupable d'une insulte contre quelqu'un de ses collègues ou qui aurait gravement manqué à l'ordre aurait pu être puni d'un emprisonnement que le Président eut ordonné en vertu d'une décision de la Chambre. La Chambre avait accueilli avec peu de faveur une proposition menaçante, à ce qu'il lui semblait, pour l'indépendance et la dignité personnelle de ses membres, mais cependant elle en avait renvoyé l'examen à une commission. Le rapport n'en fut fait qu'après un délai de deux mois; la commission conclut au rejet. Un député, M. de Puymaurin s'éleva contre l'emprisonnement et par allusion au prénom de M. de Serre, qui s'appelait Hercule, rappela les chaînes qui sortaient de la bouche de l'Hercule Gaulois. Cette boutade provoqua les murmures de la Gauche. M. de Serre, tout en laissant entendre qu'il ne se faisait pas illusion sur le sort réservé à son projet, essaya d'en soutenir les diverses clauses. Mais la Chambre le rejeta par la question préalable. Tant il est vrai qu'on ne saurait frapper efficacement de peines ordinaires des fautes de l'ordre corporatif. L'insuccès de ces propositions en est la meilleure preuve.

La tendance libérale qui s'était ainsi manifestée au sein de la Chambre ne faisait nullement prévoir qu'elle se prévaudrait un jour de ce pouvoir discrétionnaire dont les Assemblées précédentes avaient abusé.

La Chambre des députés de la Restauration imita en

effet le funeste exemple de l'Assemblée Constituante en appliquant à l'un de ses membres une pénalité non prévue par le règlement. Nous n'avons rencontré l'exclusion parlementaire que sous la Convention pendant la période la plus anarchique que la France ait traversée (1). Cette pénalité n'était ni décrétée ni prévue d'aucune façon dans le règlement de la Chambre des députés. Cependant, en 1823, cette Chambre prononça l'exclusion du député Manuel dans des circonstances restées mémorables.

Manuel était des membres de la gauche le plus odieux aux royalistes de la majorité. A la séance du 26 février 1823 (2), au cours d'un discours contre les Bourbons, ils avaient cru voir dans ses paroles la justification de la mort de Louis XVI, et avaient élevé de violentes protestations. M. Forbin des Issarts demandant la parole pour rappel au règlement, déclara que le cas qui se présentait était au dessus du règlement qui n'avait pu le prévoir, que la Chambre ne devait pas se lier pour des circonstances extraordinaires; il demanda en conséquence que la Chambre, pour obéir au devoir qu'elle avait de se faire respecter, manifestat le vœu d'expulser de son sein le député Manuel. Cette proposition fut approuvée par la Commission à laquelle elle avait été renvoyée et par la majorité. Manuel

(1) Elle décida le 25 Mai 1793 « que ceux de ses membres qui se permettraient dans son sein des injures, des qualifications de factieux les uns contre les autres seraient à l'instant chassés de l'Assemblée. »

(2) Reynaert. *Discipline Parlementaire* t. 2. p. 53.

avait déclaré qu'il ne se soumettrait pas à l'exclusion et ne cèderait qu'à la violence. Aussi refusa-t-il d'obéir à l'ordre donné d'abord par le Président Ravez lui même, réitéré par le chef des huissiers. Il fallut l'intervention de la force armée, qui seule put venir à bout de sa résistance.

Cette procédure était absolument extra-légale. Aussi l'exclusion de Manuel fut l'objet d'une protestation signée de 62 députés, « contre les mesures illégales et inconstitutionnelles prises pour l'exclusion de M. Manuel, et contre la violence avec laquelle il a été arraché du sein de la Chambre. » Conformément au vœu des protestataires, le Président Ravez voulut donner lecture de ce document dans la séance du 5 mars ; mais la Chambre refusa d'autoriser la lecture.

De Viel Castel dit que l'expulsion de Manuel « est peut-être de tous les actes de la Restauration celui qui est apprécié avec la sévérité la plus unanime. » On peut dire d'ailleurs que cet acte souleva la réprobation générale : en Angleterre surtout, dans la société, dans le peuple et dans le gouvernement, il fut jugé avec la plus grande sévérité.

L'exclusion fut pourtant maintenue comme pénalité, par l'Assemblée Législative de 1849 (1), mais comme suite naturelle de la censure, et pour un temps déterminé. La peine des arrêts avait été également rétablie par le même règlement. Les scènes orageuses qui signalèrent les premières séances de la Législative avaient fait apparaître cette

(1) Règlement de la Législative du 6 Juillet 1849.

nécessité. L'exclusion a été conservée par les règlements des Assemblées postérieures dans la mesure où elle avait été admise en 1849.

Les autres pénalités en usage dans la coutume parlementaire ont trouvé leur place dans tous ou presque tous les règlements. Mais elles ne soulèvent pas comme les premières et au même point la question du pouvoir discrétionnaire de la Chambre, car elles sont moins graves, n'ayant pas le caractère de contrainte corporelle. Le rappel à l'ordre, inscrit dans le règlement de la Constituante contre tous ceux qui manqueraient de respect à l'Assemblée ou se livreraient à des personnalités, fut maintenu et sévèrement organisé par la Législative, dont le règlement rigoureux ne parvint pas à empêcher des scènes désordonnées. Cette assemblée vit même rappeler à l'ordre son propre président. A la séance du 25 juillet 1792 (1), le président Lafond Ladebat fut rappelé à l'ordre et obligé de quitter le fauteuil pour avoir osé attenter à la souveraineté du peuple et méconnaître ses droits. De même la censure fut en règle générale admise à des degrés différents de sévérité.

Bien évidemment, la nécessité du pouvoir disciplinaire ne saurait être mise en doute. Mais on peut se demander de quel réel profit ont été au sein des Assemblées les rigoureuses peines dont certaines d'entre elles ont cru devoir s'armer. Depuis les Assemblées révolutionnaires jusqu'aux nôtres, les exclusions, les incarcérations prononcées au

(1) *Mon. Réimp.*, t. 13, p. 240.

nom de ce pouvoir discrétionnaire, ont-elles atténué les scènes de tumulte ? Je ne crois pas. Il ne saurait en être autrement dans un pays de suffrage universel, où l'esprit est naturellement frondeur, bruyant, ardent et généreux, et partant facilement accessible aux emportements rapides. Les peines disciplinaires, si rigoureuses qu'on les imagine, ne sauraient y remédier. Une Chambre ne saurait faire régner l'ordre uniquement avec des punitions édictées de sa propre initiative. Les règlements ne sont pas des lois, et en principe il faut une loi pour se permettre d'attenter à la liberté des citoyens.

Les Chambres sont donc fondées à exercer un droit de discipline. Mais elles ne doivent en user qu'avec une certaine prudence et une certaine circonspection. Mieux vaut laisser les faits, qu'elles ne sauraient empêcher dans leur foyer de passions, à la répression plus impartiale de la justice commune.

B. — DE L'ACTION JUDICIAIRE POLITIQUE DES HAUTES-COURS.

Je ne saurais, pas plus que celle du pouvoir disciplinaire, traiter cette question avec toute l'ampleur qu'elle comporte, eu égard à l'objet et au titre de cette monographie. Elle vaudrait en effet une étude spéciale des obstacles mis par les Assemblées à la marche régulière de la justice en temps de crise. Or je m'occupe principalement de l'exercice de la juridiction par les Assemblées en temps normal et non pas

des obstacles mis par les Assemblées à l'action judiciaire. Car je devrais alors parler — et de la protection accordée à leurs membres contre certaines poursuites, pour faits étrangers à la fonction et pour faits de la fonction — et de l'espèce d'inviolabilité revendiquée par les Assemblées pour leurs locaux. Ce qui donnerait à ce travail une étendue hors de proportion avec son but et son caractère.

Néanmoins, pour ne pas encourir le reproche d'être par trop bref et trop incomplet, eu égard au rôle qu'elles ont joué dans l'histoire, à l'importance et au nombre de questions qu'elles ont soulevées, je crois devoir m'arrêter quelque peu aux Assemblées législatives transformées en Cours politiques, et examiner, à tout le moins en passant, quelques faces de leur juridiction.

Il se produit parfois, dans la vie des nations et dans l'effervescence du mouvement politique qui les domine, des attaques contre l'ordre établi tellement graves, que les tribunaux de la juridiction ordinaire pourraient se trouver en quelque sorte désarmés ou impuissants à les juger. Les besoins de l'ordre public ont inspiré aux législateurs de les soumettre à un autre tribunal différemment composé et plus solennel. Les juridictions exceptionnelles ont en effet pour caractère la rapidité des formes de la procédure et du jugement, différant de celles du droit commun, et une sévérité plus grande dans la pénalité. Les crimes qui leur sont soumis se distinguent des autres par des caractères qui frappent l'esprit du philosophe autant que le regard du

législateur. Ils peuvent porter à la Société prise dans son ensemble un plus grave préjudice que les crimes de droit commun, ayant en général pour but d'attenter aux institutions existantes, d'atteindre à la sûreté d'un gouvernement établi ou des personnes qui le représentent; d'autre part, ils sont quelquefois inspirés par des mobiles qui peuvent être défendus sans déshonneur.

Dès longtemps on a conçu la pensée de soumettre ces crimes à des juridictions exceptionnelles ; dans tous les âges et toutes les nations la tradition s'est perpétuée dont ne s'est pas débarrassé le législateur moderne. Aussi la plupart des Constitutions ont elles prévu l'existence d'un semblable tribunal, d'une Haute-Cour de Justice.

Toutefois l'établissement d'une Haute-Cour de Justice provoque immédiatement une sérieuse objection. En principe général, l'institution d'une juridiction exceptionnelle ne semble-t-elle pas en opposition avec les mœurs de notre société moderne, et en contradiction avec l'esprit d'égalité démocratique qui est le caractère de notre temps? N'est-elle pas contraire à l'un des grands principes essentiels de la Révolution Française, à l'égalité des citoyens devant la Justice ?

On pourrait le croire, et je serais disposé à le croire ainsi. Cependant, ces mêmes Constitutions qui avaient proclamé le principe que « nul ne peut être distrait de ses juges naturels » ont consacré en même temps l'établissement d'une Haute-Cour de Justice. Il est vrai qu'elles visaient surtout et voulaient proscrire ces détestables tri-

bunaux qui, autrefois, étaient institués en vue d'un crime et d'un criminel déterminés, ces tribunaux de l'ancien régime qui étaient si choquants par la légèreté aristocratique des juges et l'atrocité des peines qu'ils prononcaient. La Convention n'est pas d'ailleurs sortie de cette notion, en créant le Tribunal Révolutionnaire. D'après M. Sorel, étant donnée la tradition française d'après laquelle, depuis le XVI^e^ siècle, presque tous les procès politiques étaient jugés par des commissaires choisis à cet effet pour chaque affaire, la création du Tribunal Révolutionnaire n'a rien d'étonnant. Le Tribunal Révolutionnaire est la Haute-Cour de Justice de cette période, avec des pouvoirs encore plus larges, plus étendus et plus arbitraires. Et, comme les Hautes-Cours, il est l'application de cette idée que la raison d'État domine toujours le droit (1).

A la vérité la Charte de 1830, qui dans son article 54 prohibait de la manière la plus formelle le rétablissement des Commissions et Tribunaux extraordinaires « à quelque titre et sous quelque dénomination que ce puisse être », n'en instituait pas moins une juridiction d'ordre exceptionnel en attribuant à la Chambre des Pairs « la connaissance des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État ».

Mais c'est là une nécessité consacrée par la pratique. Il est admis que l'égalité devant la justice n'est pas un obstacle à l'établissement, déterminé à l'avance par la loi, de

(1) Pour le Tribunal Révolutionnaire, V° Esmein. *Gouverneur Morris*, page 293 et s.

certains tribunaux particuliers, pour des raisons d'intérêt majeur, si la défense des intérêts nationaux y trouve son compte, si la défense des intérêts particuliers y est pleinement assurée. Ils sont établis dans l'intérêt de l'Etat et dans celui des accusés eux-mêmes : de l'Etat, car lorsqu'il arrive que les crimes politiques ne reçoivent pas leur complète exécution et demeurent, ainsi que cela s'est souvent produit, à l'état de tentatives, laissant leurs auteurs encore debout et influents dans l'arène politique, il est à craindre que les juges ordinaires se montrent timides et portés à une prudente indulgence à leur égard ; — dans l'intérêt des accusés eux-mêmes, car enfin, quelque graves que soient les crimes politiques, ils ne comportent pas le même degré d'infamie que les crimes de droit commun. Aussi a-t-il paru utile de distinguer leurs auteurs des criminels ordinaires, tant par la nature des peines qu'ils encourent que par les juges qui les appliquent. Donner aux grands accusés politiques des juges également politiques pris parmi les élus de la nation a paru être une solution à leur avantage. Enfin on a cru préférable de mêler le moins possible les magistrats de l'ordre judiciaire aux luttes politiques, en leur enlevant la connaissance de délits qui comportent un jugement tant politique que pénal.

Si l'institution de la Haute-Cour appartient à notre droit public depuis 1789, la forme et l'organisation qu'elle a reçue ont varié depuis à plusieurs reprises, et l'on en trouve à travers notre histoire des types différents.

Le seul système qui nous intéresse est celui qui consiste,

dans les gouvernements qui comportent deux Chambres, à faire de l'une d'elles, Chambre Haute ou Sénat, la Haute-Cour de Justice en donnant, dans la plupart des cas tout au moins, à la Chambre populaire le droit d'accusation. Il comporte donc l'exercice d'une juridiction, d'une haute juridiction, par une Assemblée législative.

Ce système trouve son origine en Angleterre, où il s'était tout d'abord établi, bien avant notre Révolution, sous la forme des *impeachements*. La Chambre Haute, la Chambre des Lords, était compétente pour juger les ministres dans l'exercice de leurs fonctions; et même, dès la fin du XVII^e^ siècle et au XVIII^e^ siècle, l'*impeachement* fut admis pour les actes qui ne constituaient pas une infraction mais seulement une faute grave préjudiciable aux intérêts du pays.

Un système analogue fut adopté en France pour la première fois par la Charte de 1814, complétée par l'Ordonnance du 12 novembre 1815, qui donnait à la Chambre des Pairs, outre une portion essentielle de la puissance législative, les attributions d'une Haute-Cour de Justice comportant la connaissance des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État, et le jugement des ministres traduits devant elle par accusation de la Chambre des députés. Ces dispositions furent maintenues dans la Charte amendée de 1830.

Que faut-il entendre par « attentats à la sûreté de l'État » ?

Les dispositions constitutionnelles rendant justiciables de la Haute-Cour de Justice des personnes, non pas à

raison de leur qualité, c'est-à-dire *ratione personnæ*, mais à raison de la nature de leurs délits, c'est-à-dire *ratione materiæ*, étaient susceptibles d'amener au jugement de la Cour toute personne, quelle qu'elle fut, suivant la façon plus ou moins large dont on entendait les expressions employées.

Il importe donc de savoir le sens de ces mots : attentats contre la sûreté de l'État, dont la connaissance est attribuée à la Haute-Cour de Justice. Or, par une singulière bizarrerie de nos lois, ils n'ont jamais été exactement définis, et c'est à la fois dans le raisonnement et dans les précédents de l'Histoire qu'il faut en chercher la notion et la portée.

La Charte de 1814 attribuait à la Chambre des Pairs la connaissance « des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État qui seront définis par la loi. » Elle annonçait également que des lois spéciales seraient édictées pour le jugement des Ministres par la Haute-Cour, et pour la procédure à suivre dans ces différents cas devant cette juridiction.

Mais les lois annoncées pour définir les crimes contre la sûreté publique n'ont jamais été publiées. Des résolutions et des ordonnances sont restées à l'état de projet et n'ont reçu aucune application.

La Chambre des Pairs reconnaissait bien que les crimes d'attentat à la sûreté de l'État étaient ceux qualifiés par le droit commun ; mais il s'élevait des difficultés sur l'interprétation du droit commun lui-même. Considérant

que les crimes de cette nature sont nombreux et divers et que plusieurs d'entre eux peuvent n'avoir pour le pays qu'une médiocre importance, elle avait décidé dans une résolution du 8 mars 1816 (1) que la Charte n'entendait lui déférer la connaissance des attentats qu'autant qu'ils auraient été commis par des personnes revêtues d'éminentes dignités dont elle faisait l'énumération ; elle exceptait néanmoins de cette règle l'attentat contre la vie ou la personne du roi et des membres de sa famille, à l'égard duquel elle se déclarait compétente quel que fut son auteur.

Mais ces idées ne furent pas suivies et la Cour des Pairs n'en a pas moins jugé des personnes non prévues par son énumération : Louvel, par exemple, en 1820, accusé d'assassinat sur la personne du duc de Berry qui n'était pas héritier du trône, et les prévenus de la conspiration militaire du 19 août 1820.

La Charte de 1830 renouvela la promesse de la Charte précédente, mais ne la tint pas plus qu'elle. A défaut de loi définissant le crime d'attentat, on s'était, sous l'empire de cette Charte, fréquemment prévalu de cette circonstance, pour soutenir que tant que le crime dont il s'agit n'aurait pas été défini par la loi annoncée, la compétence de la Cour des Pairs à leur égard resterait sans application. Mais cette doctrine n'a pas été en fait admise, et la Cour des Pairs a fréquemment statué sur des faits consti-

(1) Dalloz, *J. G.*, tome 11, pages 440, 441.

tuant des attentats et ainsi qualifiés par elle.

Pour ne citer que les principaux, mentionnons : L'insurrection d'avril 1834, dont les débats se déroulèrent devant la Cour des Pairs pendant plus d'une année et où figurèrent Cavaignac, Marrast, Caussidière ; les attentats de Fieschi et d'Alibaud, en 1836 ; ceux de Meunier et de Lavaud, en 1837 ; la tentative bonapartiste de Boulogne, en 1840 ; les attentats de Darmès, la même année, de Quenisset, en 1841, de Lecomte, en 1846.

Mais la notion d'attentat, quoique ayant reçu des applications dans la pratique, est toujours demeurée non définie ; et lorsqu'en 1875 nos lois constitutionnelles s'approprièrent le système de Haute-Cour inauguré par les Chartes, elles livrèrent au Sénat, Cour de Justice, une compétence en cette matière théoriquement indéterminée.

Aussi la question s'est-elle souvent posée, avec d'autant plus de raison que les principes du droit constitutionnel et ceux du droit criminel s'y trouvent simultanément intéressés, la Constitution ayant transformé une Assemblée politique en juridiction criminelle sans que les conditions et les effets de cette transformation aient été suffisamment définis.

Je voudrais essayer de rechercher aussi rapidement que possible quelle a été aux époques étudiées l'étendue de cette compétence. Doit on admettre, interprétant le terme « d'attentat », ou « d'attentats », que ces expressions sont prises par les Chartes dans leur sens strict, ou bien

qu'elles s'entendent dans le sens le plus compréhensif et le plus large, comprenant en conséquence le complot en même temps que tous les autres crimes attentatoires à la sûreté de l'État ? La question s'est présentée en 1889 et 1899, et l'on sait de quelle façon extensive elle a été résolue. D'autre part, dans la doctrine elle a été également discutée ; la thèse de la compétence a été approuvée par certains jurisconsultes, M. Esmein, M. Roux (1) ; elle a été critiquée et contredite par d'autres, M. Moreau, M. Deslandres (2). Mais avant de me rallier à l'une d'elles il conviendrait de donner un aperçu des arguments de raison, de droit et de fait, qui me feront pencher vers la deuxième plutôt que vers la première.

Et d'abord, au point de vue de la raison et de la justice, peut-on comprendre que la Chambre Haute, compétente pour juger des attentats proprement dits contre la sûreté de l'Etat, soit incompétente pour juger des complots c'est-à-dire des pourparlers, des ententes en vue de lui porter atteinte?

Je l'admets, parceque la Haute-Cour est une juridiction exceptionnelle et politique dont la compétence doit être interprétée restrictivement. Elle ne peut donc être étendue par interprétation au delà des limites posées par le texte

(1) Esmein. Note sous Sirey. 1901. 2. 1.
Sarrut. Note sous Dalloz. 1903. 2. 345.
Roux. Rev. de Droit public. Année 1900. t. 14, page 281.

(2) Moreau. Chronique politique dans la Rev. de Droit public. 1902, t. 2, p. 469 et s.
Deslandres. Note sous Pandectes Françaises. 1903. 4. 177.

des lois constitutionnelles. Ces textes parlent d'attentat, c'est-à-dire des crimes prévus et définis par les articles 87 et 91 du Code pénal. Le complot est prévu par l'art. 88 où le mot attentat n'est pas écrit ; rigoureusement, il ne saurait entrer dans la compétence d'une juridiction dans laquelle on ne l'a pas expressément fait entrer.

Le Sénat est une juridiction politique; c'est là, pourrait-on dire, une force, car en matière d'attaques contre un gouvernement établi, elle est éminemment apte à reconnaître celles qui le menacent et à leur appliquer les sanctions utiles ; mais c'est surtout une faiblesse parce qu'elle n'offre pas aux accusés les garanties normales des juridictions ordinaires. En conséquence, son rôle judiciaire doit être réduit, sous peine de compromettre la liberté, aux faits simples non susceptibles d'appréciation, aux actes matériels et brutaux, qui mettent en évidence le péril gouvernemental et ceux qui en sont les auteurs. Or ces faits constituent l'attentat.

Le complot est un crime différent et par certains côtés un peu exceptionnel aussi. En principe la loi pénale ne frappe que ceux qui, après avoir décidé de commettre un crime, après s'être concertés avec d'autres pour le commettre, après l'avoir préparé, se sont livrés à des actes d'exécution. On voit donc combien l'article 89 du code pénal est exceptionnel. Ce n'est donc pas pour un crime, qui est lui même exceptionnel, qu'il convient d'étendre la compétence d'une juridiction également exceptionnelle, surtout quand les textes ne justifient pas cette extension.

Si en principe on ne frappe pas ceux qui se concertent pour l'exécution d'un crime c'est, d'une part, que le trouble social n'est pas encore produit, que l'ordre public n'a pas été atteint; c'est, d'autre part, que l'entente en vue d'un crime à accomplir est d'une preuve difficile et incertaine ; ainsi est le complot : il n'a pas l'évidence manifeste de l'attentat, et est plus difficile à prouver.

Aussi la limite du légal et de l'illégal est elle incertaine, et le complot répréhensible difficile à distinguer de la propogande et de l'agitation légitimes. Cette appréciation subtile et dangereuse ne peut équitablement être confiée qu'aux tribunaux ordinaires. S'il est déja périlleux, comme on l'a dit, de confier à un corps politique même le jugement de l'attentat, on comprend que l'on puisse avoir quelque répugnance à lui confier le jugement d'un complot. Un tribunal politique n'a ni l'éducation, ni les habitudes, ni les garanties qui lui permettraient de faire cette difficile œuvre judiciaire ; il peut être facilement porté à voir des conspirateurs dans ses ennemis politiques ; et un gouvernement, sûr de sa Chambre Haute, pourrait, dans l'entraînement de la passion politique, se servir de la Haute-Cour pour se débarrasser de ses adversaires en les accusant de complots.

Cette thèse est attaquée par M. Esmein dans le double argument de la nature et de la certitude comparées du complot et de l'attentat : « Quel motif, dit-il, y aurait-il de traiter le complot autrement que l'attentat ? L'attentat qui échoue, c'est le danger passé ; le complot au contraire c'est le danger menaçant, c'est l'attentat en germe ; il importe

surtout de faire tomber ce fruit malsain avant qu'il ait pris tout son développement ». La chose pourrait être vraie si le complot n'était pas découvert ; mais il faut se placer, quand on discute sur la compétence d'une juridiction pour un acte criminel, dans l'hypothèse d'individus poursuivis, c'est-à-dire arrêtés soit après, soit avant l'accomplissement de leur crime. Or, ceux qui ont formé un complot et qui sont pris avant l'exécution de leurs projets ne sont pas plus dangereux que ceux qui ont été arrêtés après. Le complot est donc avorté, et pas plus que « l'attentat qui échoue », il ne sera « le danger menaçant ». Dans l'un et l'autre cas, il y aura « danger passé » moindre en cas de complot qu'en cas d'attentat.

« Le complot, ajoute-t-il, plus ténébreux et complexe, est plus difficile à démêler et par suite à juger que l'attentat. Mais justement la Haute-Cour est établie parce qu'aux yeux du législateur constitutionnel elle offre à la fois plus de lumières, de fermeté et d'indépendance véritable que les juridictions ordinaires ; le besoin d'une juridiction ferme se fait surtout sentir lorsque ceux qui s'efforcent de renverser le gouvernement établi, n'étant encore que des conspirateurs, ne sont pas encore des vaincus ».

Toutefois, en admettant pour un instant la supériorité absolue et générale de la Haute-Cour à l'égard des juridictions ordinaires, il n'en reste pas moins que le Sénat Haute-Cour de Justice, composé d'hommes politiques, jugera à n'en pas douter avec des sentiments politiques. Il est douteux que les sénateurs, une fois revêtus de la

fonction de juges, se comportent dès lors en juges, et non plus en hommes politiques. Théoriquement d'ailleurs cette transformation subite et absolue, si elle se produisait, irait précisément à l'encontre de l'esprit avec lequel on prétend faire du Sénat une Cour de Justice. On a pour but d'utiliser des hommes politiques ; du moment qu'ils ne le sont plus, le but est manqué. Et comme une fois débarrassés de leur caractère politique, ils ne se trouvent pas pour la plupart en possession des connaissances et des qualités requises d'un magistrat, nous n'avons devant nous plus rien d'une juridiction.

Il est donc certain que la Haute-Cour de Justice jugera comme une Assemblée politique qu'elle est restée et qu'elle ne peut pas ne pas rester. Ceux même auxquels un tribunal politique extraordinaire paraît nécessaire pour certains faits exceptionnels, ceux qui croient la justice et la politique capables de se combiner et s'harmoniser dans un même acte, doivent désirer une application de ce remède extrême assurée avec de telles garanties qu'il ne puisse jamais devenir un acte tyrannique. La condition ne peut se réaliser que pour l'attentat. Et si les lumières, l'indépendance et la fermeté prêtées à la Haute-Cour de Justice par ses partisans sont réellement son apanage, elle ne peut, à mon sens, les utiliser que dans le domaine exclusivement politique.

Au surplus, l'examen des textes à caractère pénal vont apparemment à l'encontre des interprétations extensives de la compétence de la Haute-Cour, dont la critique est

poursuivie par nous. On invoque l'article 87 du code pénal ainsi conçu depuis 1832 : « L'attentat dont le but est soit de détruire ou de changer le gouvernement ou l'ordre de successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité royale, etc... ». Nous admettrons que le mot « attentat » de l'article 87 vise un genre. Mais quel est ce genre et comprend-il le complot ? De nos jours on l'a soutenu, motif pris de ce que le terme d'attentat était synonyme de crime et était considéré comme comprenant tous les crimes attentatoires à la sûreté de l'État (1).

(1) Sur ces points l'arrêt du 13 Novembre 1899 a donné les solutions suivantes :

« La Haute-Cour de Justice ;

« Attendu que par cette qualification d'attentat ou d'attentats commis contre la sûreté de l'Etat ces dispositions de la loi ont pris le mot attentat dans son sens générique le plus compréhensif et le plus large, comme l'avaient fait antérieurement les Chartes de 1814 et de 1830 ; que cette qualification comprend en conséquence le complot en même temps que tous les autres crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat prévus et punis par le chap. 1er, titre 1er, livre 3 du C. Pénal ; attendu que donner une autre interprétation aux articles 12 et 9 des lois de 1875, et restreindre ainsi la compétence de la Haute-Cour aux seuls crimes qualifiés textuellement d'attentats par l'art. 87 du Code pénal, ce serait laisser en dehors de sa juridiction, non seulement le complot contre la sûreté intérieure de l'Etat, mais encore tous les crimes contre la sûreté extérieure prévus dans la section 1re du même chapitre, lesquels constituent cependant les actes attentatoires à la sécurité les mieux caractérisés et les plus graves ;

« Par ces motifs, se déclare compétente. »

(Dalloz. 1903. 2. 366).

Cette interprétation extensive de l'attentat se heurte, me semble-t-il, aux dispositions même du code pénal, lequel, après avoir frappé certains attentats dans les articles 86 et 87, énonce d'une façon expresse dans l'article 88 les éléments constitutifs de l'attentat : « L'exécution ou la tentative, dit-il, constitueront seules l'attentat », par quoi il entend qu'il n'y a point d'attentat dans des actes extérieurs et naturels faits pour réaliser l'entreprise criminelle contre la forme du gouvernement. Or, circonstance caractéristique, immédiatement après, prévoyant le complot, il le punit plus ou moins gravement suivant qu'il a été suivi ou non d'actes destinés à en préparer l'exécution, lesquels ne sont pas encore constitutifs de l'attentat. Une manifeste distinction est donc faite de l'un et de l'autre crime; à vrai dire, l'on peut douter qu'elle ait passé dans le droit moderne, dans la loi de 1875. Celle-ci a songé aux crimes de nature à mettre en péril le gouvernement établi; si elle fut en défaut, c'est aussi bien parce qu'une similitude de terminologie rigoureusement exacte, possible lorsqu'il s'agit de divers textes d'une même loi ou de lois très rapprochées, devient plus difficile à exiger, s'agissant de lois s'emplaçant aux deux extrémités d'un siècle. Toujours est-il qu'elle a, selon toute vraisemblance, admis la nécessité de demander la réaction du corps social menacé à la Haute-Cour de Justice, investie d'une compétence s'étendant à tous les crimes qui appellent cette réaction. Et à ce point de vue, il ne faut évidemment pas séparer le complot de l'attentat, car l'un et l'autre sont de nature à mettre en

danger le gouvernement établi. Mais la vérité n'est point là ; elle est dans les solutions qu'à plusieurs reprises dégagea la Cour des Pairs.

En fait la jurisprudence de celle-ci fut d'abord hésitante, au temps de la Restauration ; mais, dès la Monarchie de Juillet, tout flottement avait cessé et la thèse exacte était dégagée sans réserves et maintenue avec énergie. L'opposition a d'ailleurs une cause toute matérielle : la rédaction différente sous les deux régimes politiques des articles du code pénal intéressant la matière.

Sous la Restauration, la Cour des Pairs, plusieurs fois saisie de cas d'attentats, fut réunie pour juger un complot : il s'agissait de la conspiration du 19 août 1820. Elle affirma dans son arrêt du 21 février 1821 (1) sa compétence en des termes très larges. Une thèse erronée à notre avis était ainsi posée ; elle ne sortit guère à effet. Lorsque d'autres complots, ceux de Belfort et de Saumur, par exemple, moins graves, il est vrai, que le précédent furent découverts, la Cour des Pairs n'eut pas à en connaître.

Par contre, sous la Monarchie de Juillet la thèse de l'incompétence de la Cour des Pairs fut continûment soutenue et admise. Les attentats que la Cour eut à juger furent nombreux, les complots ne manquèrent pas non plus, si bien que M. Thureau-Dangin, parlant de l'attentat Fieschi de 1835, dit que sept ou huit complots s'étaient produits dans les quelques mois précédents. En fait la

(1) *Arch. parl.*, t. 33, p. 331, 340, 359, 360.

Cour des Pairs, si souvent convoquée pour juger des attentats, ne le fut jamais pour juger des complots ; et c'est chose notable aussi que les ordonnances de convocation de la Cour des Pairs s'abstinrent de viser l'art. 89 du code pénal qui prévoit le complot.

L'incompétence de la Cour des Pairs en matière de complot demeurait ainsi une règle bien acquise à l'autorité non détruite par le précédent de 1820 ; aussi bien celui-ci a-t-il pour explication et excuse sa conformité avec le texte contemporain du code pénal. En 1810, ce code, loin de faire aucune distinction entre le complot et l'attentat, les confondait et prenait les deux termes comme synonymes ; faits et actes ont été au contraire séparés par la révision de 1832 qui retouchant les articles 86, 87, 88 et 89 a précisé nettement la différence. De sorte qu'après 1832, complot et attentat n'étant plus comme avant la même chose, un texte qui parlait de la compétence de la Cour des Pairs en cas d'attentat ne pouvait plus lui donner compétence en cas de complot. Du reste, dans les observations présentées par M. Caumartin le 5 décembre 1831 nous trouvons : « Pour les crimes prévus par les art. 86, 87, 91, la pensée du crime dégagée de toute exécution est considérée comme le crime même ; le projet de loi, beaucoup plus sage, a établi une différence entre l'attentat et le complot (1). » Le rapporteur, M. Dumont, disait aussi : « (2) Le code pénal réunit dans une seule incrimination et confond dans la

(1) *Arch. parl.*, t. 72, p. 257.
(2) *Arch. parl.*, t. 71, p. 486.

même peine l'attentat et le complot. » Et c'est précisément cette raison juridique qui détermina, au sein même de la Cour des Pairs, certains membres à soutenir l'incompétence de la Cour en matière de complots, au cours du procès d'avril 1834. MM. le duc de Broglie, le comte de Pontécoulant, le procureur général Martin (du Nord), développèrent cette manière de voir en s'appuyant sur la réforme pénale de 1832.

On invoque cependant contre cette opinion deux lois faites à la même époque constitutionnelle ou du moins les discussions qui les ont accompagnées.

C'est d'abord la loi du 10 avril 1834 sur les associations : son article 4 déférait à la Cour des Pairs les attentats commis par ces associations ; mais cet article avait été d'abord rédigé de telle façon que, visant l'attentat contre la sûreté de l'État, il se référait, entre autres articles, à l'art. 89 relatif au complot ; on a conclu de ce fait que dans la pensée des législateurs l'attentat comprenait le complot. L'argument n'est point sans réponse : cet article 4 fut rédigé d'une façon incomplète et malencontreuse, car il omettait de se référer aux articles 77 et 80 punissant les attentats, tout comme il comprenait par erreur l'art. 89 visant le complot. Il suscita d'ailleurs les critiques de législateurs, tel Portalis, qui, en 1834, protestèrent contre le projet de rédaction, en disant : « la loi arrache les citoyens à leurs juges naturels », ce qui en l'état des articles visés par l'art. 4 ne pouvait se rapporter qu'au complot. Enfin et surtout, il est à savoir que quelques jours après la pro-

mulgation de cette loi, l'Ordonnance royale, qui convoqua la Cour des Pairs pour juger des coupables d'attentats et des coupables de complots comme complices des premiers, ne donnait nullement l'art. 89 dans les articles énumérés comme fondement de la poursuite.

C'est en second lieu la loi du 9 septembre 1835, qui qualifie d'attentat et défère à la Cour des Pairs la provocation aux crimes prévus par les art. 86 et 87 du Code Pénal suivie ou non d'effet, l'offense au roi, l'attaque contre le principe ou la forme du Gouvernement. Il en a été conclu que les attentats dont parlent les lois constitutionnelles et les chartes ne sont pas à identifier avec les attentats prévus par les art. 86, 87 et 91 du Code pénal, car alors la loi de 1835, déférant à la Cour des Pairs certains délits de presse non prévus dans les textes de la loi pénale, aurait ainsi violé la Charte de 1830. L'argumentation pêche par excès de logique : la Charte pouvait se référer aux art. précités du Code pénal et la loi de 1835 appeler attentats et déférer à la Cour des Pairs d'autres faits, parce que, étant donnée l'absence de pouvoir constituant sous le régime de 1830, le législateur français pouvait légiférer dans l'ordre constitutionnel et modifier la Constitution. Sous le gouvernement de juillet, en effet, on ne faisait pas la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires. La Charte de 1814 était une charte octroyée, celle de 1830 était votée par les Chambres et acceptée par le roi. Le mot de charte aurait dû être remplacé par celui de constitution, mais il était très populaire et il fut conservé quoiqu'il ne fut plus exact. La Charte

était donc le résultat d'un accord des chambres et du roi, et dans le système politique qu'elle instituait, toute loi était le résultat du même accord. Avec ce système l'argument de l'inconstitutionnalité de la loi de 1835 ne porte pas (1).

Les adversaires de notre opinion se sont encore servi de la loi de 1835 pour soutenir que « ayant compris au nombre des attentats la provocation, même non suivie d'effet, à l'un des crimes des art. 86 du Code pénal, cette loi a marqué par là que l'esprit de la Charte n'excluait pas de cette appellation des crimes où manquait cependant la matérialité d'une attaque contre l'État ». Ce raisonnement ne vaut pas pour la même cause. Puisque, en 1830, le législateur pouvait s'arroger les droits du constituant, les dispositions de la loi de 1835 peuvent ne pas être nécessairement dans l'esprit de la Charte, et même lui être contraires. On ne peut donc pas dire : le législateur de 1835 a vu des attentats là où il n'y avait pas d'actes matériels d'exécution, donc pour l'attentat la Charte n'en exigeait pas.

En somme, la loi de 1835 ne rentrait pas forcément dans le système de la Charte et du Code pénal, et l'on ne peut pas trouver dans cette loi un principe d'interprétation de la Charte. Ce fut une loi de circonstance, rendue dans un moment d'affolement, une loi d'oppression, qui appliqua à la presse un vrai régime de terreur, et qui, déjà flétrie par les libéraux d'alors, demeura toujours pour le règne de Louis Philippe une cause de discrédit. Toujours est-il que le

(1) Duguit. *Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 1090.

système d'incompétence de la juridiction politique en matière de complots tel que l'avait affirmé la Cour des Pairs sous la Monarchie de Juillet et qui a d'après nous des bases littérales et logiques, se trouve expliqué et, par *a contrario*, confirmé et démontré exact, dès lors qu'on compare le régime institué par les Chartes à celui organisé par les constitutionnels de 1848 et de 1852.

En 1848 et en 1852 il y avait comme auparavant une juridiction spéciale pour juger les grands crimes politiques ; mais, organisation toute différente, ce n'était pas une Assemblée politique c'était une sorte de Cour d'Assises agrandie en tous ses éléments avec des magistrats pris dans la Cour de Cassation et des jurés pris dans les Conseils Généraux. « Nous avons composé la Haute-Cour, déclarait Marrast dans son rapport (1), d'après la donnée de nos Cours d'Assises. En créant un tribunal nouveau, nous avons conservé les formes éprouvées et les garanties du droit commun. » Or en même temps qu'avait été changée la composition de la haute juridiction politique, avait été modifiée la formule relative à sa compétence. Les articles 91 de la Constitution de 1848 et 54 de la Constitution de 1852 lui donnaient en effet le droit de juger « toutes personnes prévenues des crimes, attentats et complots, contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État ». On ne peut s'empêcher de penser que la formule n'était pas une simple amplification de celle de 1814-1830, mais bien plutôt

(1) *Monit.* du 31 Août 1848, page 2239.

qu'en nommant le complot on avait voulu élargir la compétence d'une juridiction dans laquelle les prévenus devaient trouver les mêmes garanties que devant les juridictions ordinaires, les cours d'assises.

Ce qui revient à noter que les textes qui dans nos différentes constitutions ont organisé les Hautes-Cours, ont fait varier la compétence selon que la Haute-Cour avait ou non un caractère politique.

Nous croyons donc que la thèse de l'incompétence de la Haute-Cour de Justice en cas de complot est la meilleure, et estimons juste le sens très limité qu'il convient d'assigner au mot attentat.

Néanmoins la tradition établie sous la Monarchie de Juillet a, de nos jours, en fait et incontestablement contre le vœu des constituants de 1875, été condamnée par la Haute-Cour. Le Sénat s'est, en 1899, reconnu compétent pour juger le complot Déroulède, Buffet, Guérin et autres (1).

Notre opinion fut pourtant celle des constituants de 1875. Elle se dégage des travaux constitutionnels et notamment des projets Dufaure et de Broglie.

Leurs dispositions étaient extrêmement restrictives ; les attributions judiciaires qu'ils donnaient à la Haute Assemblée étaient toutes déterminées par la qualité des personnes à juger. Les attentats et autres crimes contre la sûreté de l'État n'y figuraient pas et cela montre que les tendances à

(1) Arrêt du 13 novembre 1899. Dalloz, 1903, 2, 366. (Voir le texte de l'arrêt, page 47, note).

cette époque n'étaient pas favorables à l'extension de la compétence de la Haute-Cour. C'est une raison de plus pour interpréter restrictivement les articles introduits ou modifiés par la Commission des Trente; et pour ne pas forcer le mot attentat pour y faire rentrer le complot.

Quoi qu'il en soit, la thèse que nous soutenons est la seule qui garantisse à peu près les débats calmes, s'agissant de questions où les passions sont si promptes à s'enflammer (1).

Ces questions étant indiquées à seule fin qu'elles ne fassent point défaut dans un travail de synthèse relatif à la juridiction parlementaire, il s'agit maintenant de nous occuper de l'exercice de la juridiction par les Assemblées elles-mêmes, et d'apprécier le système qui, un peu oublieux

(1) M. Félix Moreau donne la conclusion suivante à sa chronique politique sur le procès de 1899 contenue dans la *Revue de Droit public*, t, 18, 1902, p. 15 : « ... Personne ne s'attendait lorsque fut signé le décret du 5 septembre, au procès long et violent qui occupa la commission pendant deux mois, et la Haute-Cour pendant un délai à peu près aussi long, et qui recommença ensuite à deux reprises. Personne ne prévoyait l'extraordinaire déchaînement de passions qui s'est déployé autour de la Haute-Cour et surtout dans l'enceinte de la Haute-Cour. Chacun s'attendait à une justice politique expéditive et solennelle à la fois, désarmant et déshonorant du même coup les ennemis divers du gouvernement..... La Haute-Cour a dû faire un effort gigantesque pour mener à son terme ce procès de proportions extraordinaires. En regard de cet effort s'aligne un résultat médiocre : cinq condamnations. »

du principe de la séparation des pouvoirs, considérant le législatif comme le pouvoir suprême, lui a attribué la faculté de déterminer à sa convenance les limites du pouvoir judiciaire, et de se garder, de se retenir en quelque sorte une partie des attributions qui incombaient rationnellement à ce dernier.

Cette étude n'est point précisément celle de l'intervention des Assemblées dans le fonctionnement de la justice. Car celles-ci ont eu, à ce point de vue, un rôle important qu'elles ont gardé de nos jours dans une certaine limite. S'agissant des obstacles de procédure ou de fait mis par elles à l'action judiciaire, des règles suspensives de poursuites jusqu'à autorisation de poursuites sont traditionnelles dans les Constitutions françaises. Les assemblées ont de tout temps exigé pour la sauvegarde de leur autorité et de leur dignité le droit absolu d'autoriser des poursuites contre leurs membres et d'en apprécier les raisons et l'opportunité.

De plus des règles sont admises dans la plupart des États quant à l'immunité des opinions et des votes, un complément de cette immunité étant obtenu par celle des comptes rendus parlementaires ; en Angleterre par le privilège enfermé en certaines limites quant aux faits étrangers à la fonction par le *writ of supersedeas*.

Si donc l'on voulait faire une étude complète de toutes les attributions judiciaires de toute étendue et de toute nature que les Chambres ont exercées à travers nos Constitutions, plusieurs volumes seraient nécessaires. Elles ont varié suivant les régimes, les idées, l'esprit des Assemblées.

D'autant qu'un semblable travail tel que nous désirerions y procéder, nécessiterait de longues recherches aux sources originales du droit politique. Car nous ne voulons pour ces pages qu'un mérite documentaire, celui de tirer nos affirmations presqu'uniquement des procès verbaux des Assemblées.

Aussi bien, à travers la vie législative, se présentent encore deux catégories de cas où des Chambres ont exercé une juridiction pénale. Nous trouverons des exemples d'une juridiction pénale donnée à certaines Chambres sans réserve sur leurs membres, d'une juridiction criminelle faisant de ces Chambres de véritables Cours de Justice, et consacrant en faveur de ces membres une véritable inviolabilité à laquelle elles seules avaient le droit de toucher.

D'autre part certains règlements anciens ont attribué compétence pour délits commis dans l'enceinte même du Palais législatif à la Chambre qui en était victime, et ont édicté des pénalités qu'elle avait qualité pour appliquer à sa barre contre les délinquants coupables de semer le désordre et le trouble pendant les séances. Nos premières Constitutions consacraient aussi un droit de police exclusif au profit des Assemblées, dans leur enceinte et dans un certain périmètre.

Enfin nous verrons que pendant une certaine période les deux Chambres avaient pouvoir, en cas d'offenses publiques dirigées contre elles, même hors de leurs séances, de traduire le prévenu à leur barre et de le condamner,

et comment ce droit exorbitant a été abandonné aujourd'hui par une coutume politique plus respectueuse du principe de la séparation des pouvoirs.

Ces quelques observations feront apparaître combien cette base de la liberté, édifiée par la Révolution Française a dû subir d'assauts avant d'être érigée en règle définitive à laquelle ne sont plus admises aujourd'hui que de très restreintes exceptions.

II

De la Juridiction Pénale de droit commun exercée par la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet

§ I

Dans les États monarchiques où les différentes classes de la société sont nettement séparées et hiérarchisées, se trouve, au cours des temps anciens, comme dans les temps modernes, à la tête du Corps Social, une catégorie de personnes qui jouissent d'un prestige particulier au regard des autres ; à qui leur nom, leur naissance, leur fortune, valent, sous ces régimes, une autorité plus grande et qualité pour participer au gouvernement de la Nation. Aussi sont-elles investies de certains droits exceptionnels, de prérogatives et de privilèges qui leur sont spécialement réservés.

Dans l'ancienne France par exemple, nombreuses et de nature diverse étaient les faveurs dont jouissaient la Noblesse et le Clergé. Dans le domaine judiciaire notamment, l'Eglise émit de très bonne heure la prétention de réserver aux tribunaux ecclésiastiques toutes les pour-

suites criminelles dirigées contre des membres du clergé. C'est ce que les canonistes appellent *privilegium fori.* Sous la féodalité le for privilégié, pour les poursuites criminelles intentées contre les clercs et religieux, était une règle absolue qui ne comportait pas d'exceptions.

Chez les nobles *le for privilégié* se présentait sous la forme du jugement par les Pairs. Le seigneur avait le droit d'être jugé par ses Pairs, c'est-à-dire que le tribunal était composé d'un certain nombre de vassaux du même seigneur, et c'était eux qui faisaient le jugement. Et plus tard, après même l'apparition du Parlement de Paris, quand un seigneur portant le titre de Pair de France était poursuivi criminellement, il pouvait toujours revendiquer la juridiction du Parlement, les autres Pairs convoqués (1).

C'est quelque chose de semblable au *for privilégié* que nous retrouvons dans la Charte de la Restauration, dernière tentative d'une dynastie déchue pour ressusciter l'ancienne Monarchie traditionnelle.

Ce privilège exorbitant et exceptionnel dont on ne trouve pas d'analogue ni dans les Constitutions antérieures ni dans les Constitutions postérieures, si ce n'est dans la Charte de 1830 qui n'est que la reproduction amendée et corrigée de celle de 1814, ce privilège, dis-je, était attaché à la dignité de Pair de France. Il consistait dans

(1) Esmein. *Cours élémentaire d'Histoire du droit Français* 3e édition, p. 370.

un *privilège absolu de juridiction* au profit des Pairs de France, leur donnant le droit de n'être jugés au point de vue pénal que par la Haute Chambre dont ils faisaient partie. En conséquence, et comme corollaire naturel, c'était déroger au profit d'un Corps politique au principe de la séparation de pouvoirs, et attribuer à ce Corps, en lui donnant le droit de s'ériger en tribunal, une prérogative judiciaire exceptionnelle. Ce privilège de la pairie, ce rôle judiciaire de la Cour des Pairs ont été consacrés par l'article 34 de la Charte de 1814, reproduit intégralement dans l'art. 29 de la Charte de 1830 : « Les Pairs ne peuvent être arrêtés que de l'autorité de la Chambre et jugés que par elle en matière criminelle ».

Ce n'était là d'ailleurs qu'une partie, qu'une face de la compétence judiciaire de la Cour des Pairs. Sous les Chartes de 1814 et de 1830 elle constituait aussi une institution qui a trouvé place dans tous les régimes, celle d'une Haute-Cour de justice chargée de juger les crimes de haute trahison et les attentats à la sûreté de l'État. Nous avons réservé quelques pages à son rôle en cette matière. Mais pour exercer cette fonction, la Chambre des Pairs devait se réunir spécialement, être convoquée par Ordonnance royale, s'organiser tout particulièrement. Pour se faire juge d'un de ses membres au contraire point n'était besoin d'exceptionnelle organisation. Telle qu'elle était réunie, et en tant qu'Assemblée législative, elle avait compétence pour connaître des crimes de ses membres et les

juger. C'est bien là ce qui rend plus remarquable cette prérogative ; aussi devons nous nous y arrêter quelque peu.

Sous le droit moderne, les privilèges et garanties accordés aux représentants de la nation ont en général pour objet d'assurer aux Chambres dont ils font partie leur pleine indépendance et leur libre fonctionnement (1). La plupart ont, en fait, l'apparence de véritables faveurs ; mais ce n'est qu'exceptionnellement qu'elles ont ce caractère. En principe, elles ne doivent exister que dans l'intérêt de l'Assemblée elle-même, à laquelle appartiennent ceux qui en profitent, et dans l'intérêt de la nation que représente cette assemblée. Leur raison d'être est l'intérêt public et non l'intérêt particulier. On a donné comme synonyme d'immunité parlementaire l'expression *d'inviolabilité*, les membres des Assemblées représentatives étant déclarés inviolables. Cette expression a même été employée par certaines Constitutions françaises, au risque de donner une fausse notion de ce qui doit être l'immunité : Elle pourrait faire croire que le représentant est, en principe, soustrait à l'action des lois ; il n'en est rien : Il y est pleinement soumis, au contraire, comme les autres citoyens ; seulement, en certains points, spécialement en

(1) Voir pour les garanties de la représentation nationale : Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel*, § 115 p. 813.

Chronique de droit constitutionnel, de Delpech dans *Revue de Droit Public*, 1905, p. 195 et s. (aff. André-Syveton).

ce qui concerne la responsabilité et la situation pénale, le droit commun est modifié en sa faveur.

L'inviolabilité qui couvre les membres des Chambres a pour effet de mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif. Dans les grands conflits politiques, un gouvernement menacé pourrait être amené à se servir de la Justice au profit de sa défense ou de ses rancunes. Il importe que l'exercice du mandat ne puisse être ainsi arbitrairement suspendu. Il importe de protéger tout membre d'une Assemblée politique contre les poursuites qui, sous prétexte d'atteindre un crime ou un délit de droit commun, auraient pour origine l'intérêt du pouvoir exécutif dans la main duquel est placée l'action publique, ou les animosités des citoyens engagés dans des luttes électorales. Dans la séance de la Chambre des députés du 8 mars 1833 (1), M. Martin a défini en ces termes le caractère des immunités :

« La Charte n'a pas eu pour but de créer, en faveur de chacun des membres de la Chambre un privilège individuel, destructif du principe sacré de l'égalité devant la loi ; elle s'est arrêtée à des considérations d'un ordre plus élevé ; il lui a paru que l'inviolabilité de chaque député pouvait seule assurer l'indépendance de la Chambre entière ; elle a cru que cette indépendance serait menacée le jour où, à l'aide d'une poursuite criminelle, l'un des mandataires du pays serait, sans les motifs les plus graves, éloigné de

(1) *Mon. Un.* du 9 mars 1833, p. 643.

cette enceinte, et, tout en reconnaissant qu'il y aurait danger à laisser toujours la société désarmée en présence du député, elle a posé les conditions qui pouvaient tout à la fois garantir la liberté de la représentation nationale et les intérêts légitimes de la vindicte publique.

« La Chambre elle-même, surveillante éclairée de tous les droits, gardienne sévère de son honneur, pouvait seule, dans sa haute position, être appelée à recueillir les faits, à peser les circonstances, à scruter les intentions, et par suite à permettre ou à écarter souverainement, pendant la durée des sessions, les poursuites dirigées contre un de ses membres. C'est donc à la Chambre qu'il appartient de repousser l'officier du parquet, qui, double instrument d'un pouvoir coupable, tenterait par des moyens détournés d'arracher à son banc un courageux défenseur des libertés publiques, ou d'accueillir avec intérêt la juste sollicitude du magistrat intègre qui voudrait solliciter l'autorisation de poursuivre sans délai, comme sans ménagement, la répression de délits ou de crimes de nature à compromettre gravement la dignité ou la sécurité du pays. »

C'est là le langage tenu par un homme politique de la Restauration. Il suffit de le rapprocher de cet autre, postérieur de longues années, pour s'apercevoir que, malgré ses variations, la notion que nous avons de l'immunité est bien exacte. Le 21 décembre 1872, M. Claude, député de Meurthe-et-Moselle, disait, dans un rapport fait à l'Assemblée Nationale (1), au nom de la Commission chargée

(1) *J. Off.* du 22 Décembre 1872, p. 8007.

d'examiner le réquisitoire du Procureur général de la Cour d'Angers, demandant l'autorisation de poursuivre M. Carré-Kérisouet, député des Côtes-du-Nord :

« Dans les temps troublés, lorsque la représentation nationale se trouve en lutte avec des gouvernements qui ont été quelquefois des gouvernements despotiques, on devait craindre qu'un pouvoir peu scrupuleux, sous le prétexte d'une poursuite judiciaire, parvînt à se débarrasser d'un représentant dont il pouvait redouter la parole, le vote, ou même l'influence personnelle sur ses collègues ; on pouvait craindre aussi que le Pouvoir exécutif, par des voies indirectes, ne portât atteinte à cette inviolabilité du député relative à ses actes et à ses paroles dans le sein de l'Assemblée ou dans l'exercice de ses fonctions. S'il est souverainement regrettable qu'un simple citoyen ait à subir la plus légère atteinte dans le libre exercice de ses droits et surtout dans sa personne, le fait ne se produit qu'occasionnellement et reste limité à l'individu même; le député, au contraire, revêtu d'un mandat qui multiplie sa personnalité, vit pour l'exercer au milieu de la lutte incessante des partis. Il n'a pas seulement a en redouter les attaques si vives, si marquées de passions injustes et haineuses, il a à craindre quelquefois les entreprises criminelles et la vengeance d'adversaires aspirant ou parvenus au pouvoir. »

D'un regard jeté sur nos constitutions se dégage la justification de ce système. Notre première Assemblée Nationale admit comme nécessaire le principe de l'immunité parlementaire, et Mirabeau lui-même, dans la séance

du 23 juin 1789, en donna la définition (1). Par décret du même jour (2) elle déclara la personne de chacun de ses membres « inviolable sous peine de crime capital », et par celui du 26 juin 1790, leur arrestation permise en cas de flagrant délit, sauf à être consultée sur la continuation des poursuites (3).

Ce système a passé dans les Constitutions de 1791 et de 1793, puis, après une éclipse, dans celle de 1848. En effet, au mois de mars 1791, l'Assemblée, interprétant le décret du 26 juin 1790, décida que l'inviolabilité des députés n'empêchait pas les tribunaux d'informer sur les délits commis par les représentants lors de leur fonctions, mais les obligeait seulement à soumettre les informations au Corps législatif qui, seul, avait le droit d'autoriser la mise en accusation d'un de ses membres.

De même, l'Assemblée Législative inscrivit, dans la Constitution du 14 septembre 1791, que « les représentants

(1) *Mon. Réimp.*, t. 1, p. 95.

(2) *Id. ibid.*

(3) « L'Assemblée Nationale, se réservant de statuer en détail sur les moyens constitutionnels d'assurer l'indépendance et la liberté des membres du Corps législatif, déclare que jusqu'à l'établissement de la loi sur les jurés en matière criminelle les députés à l'Assemblée Nationale peuvent dans le cas de flagrant délit être arrêtés conformément aux Ordonnances ; qu'on peut même recevoir des plaintes et faire des informations contre eux; mais qu'ils ne peuvent être décrétés par aucuns juges, avant que le Corps législatif, sur le vu des informations et des pièces de conviction, ait décidé qu'il y a lieu à l'accusation. »

(*Mon. Réimp.* t. 4, p. 724).

de la Nation sont inviolables; ils pourront pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt; mais il en sera donné avis sans délai au Corps législatif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation ».

La Convention, qui vécut dans cette période si troublée de notre histoire, se ressentit, dans ses décisions, des soubresauts et des à-coups qui ébranlaient la nation. Par le décret du 1er avril 1793, elle suspendit en fait, sinon en droit, l'inviolabilité personnelle de ses membres en se réservant la faculté de les décréter d'accusation (1). Mais elle vit bientôt quel danger pour elle présentait ce décret qui pouvait la forcer à se mutiler elle-même. Elle essaya de ressaisir une partie de ses privilèges, en exigeant pour l'accusation et l'arrestation d'un membre l'autorisation de l'Assemblée. Mais elle se heurta à la faction qui présidait aux destinées de l'Assemblée. Aussi le 12 novembre 1793 parut le décret suivant : « La Convention Nationale, considérant que l'intérêt national, la justice due au peuple et le

(1) « La Convention Nationale, considérant que le salut du peuple est la suprême loi, décrète que *sans avoir égard à l'inviolabilité d'un représentant* de la Nation Française, elle décrètera d'accusation celui ou ceux de ses membres, contre lesquels il y aura de fortes présomptions de sa complicité avec les ennemis de la Liberté, de l'Égalité et du Gouvernement Républicain, résultant de dénonciations ou de preuves écrites déposées au Comité de défense générale, chargé des rapports relatifs aux décrets d'accusation à lancer par la Convention ».

(Duvergier, t. V, p. 289. *Mon. Réimp.*, t. XVI, p. 30.)

principe sacré de l'égalité ne sauraient permettre que, dans la recherche des coupables et dans la punition des crimes, il soit établi une distinction injuste entre un représentant du peuple et tout autre citoyen, rapporte.... »

C'était un rude coup porté au privilège, jusque-là sacré, des représentants du peuple. Un coup plus dur encore lui fut donné par la loi du 22 prairial an II (10 juin 1794), loi rendue sur le rapport de Couthon et qui autorisait le Comité de sûreté générale, les députés commissaires de la Convention, l'accusateur public lui-même, à traduire les représentants de la nation à la barre du tribunal révolutionnaire.

Cependant, le Gouvernement de l'Hôtel de Ville s'émut, et après le 9 thermidor, les dénonciations contre les membres de l'ancienne Montagne se multipliant, l'Assemblée jugea prudent de protéger tous ses membres, même ceux qui, naguère, contribuaient par leurs votes à décimer la majorité.

Aussi, en rédigeant la Constitution de l'an III, la Convention mit à profit les enseignements que les évènements lui avaient donnés, en entourant les membres du Corps législatif de minutieuses garanties. Elle inaugura un nouveau système consacrant au profit des Assemblées des attributions déjà considérables en matière de juridiction :

« Les membres du Corps législatif, dit-elle, ne peuvent être mis en jugement que suivant les formes suivantes : Ils peuvent pour faits criminels être saisis en flagrant délit ; mais il en est donné avis, sans délai, au Corps légis-

latif; et la poursuite ne pourra être continuée qu'après que le Conseil des Cinq-Cents aura proposé la mise en jugement, et que le Conseil des Anciens l'aura décrétée. Hors le cas de flagrant délit, les membres du Corps législatif ne peuvent être amenés devant les officiers de police ni mis en état d'arrestation, avant que le Conseil des Cinq-Cents n'ait proposé la mise en jugement et que le Conseil des Anciens ne l'ait décrétée. Dans les deux cas ci-dessus, un membre du Corps législatif ne peut être traduit devant aucun autre tribunal que la Haute-Cour de Justice. »

La Constitution de l'an VIII enleva aux représentants le privilège de juridiction que leur avait octroyé la Constitution de l'an III. Elle décida que les délits personnels, emportant peine afflictive ou infamante, commis par un sénateur, par un tribun ou par un député, seraient poursuivis devant les tribunaux ordinaires. Mais il fallait que le Corps auquel le prévenu appartenait en ait autorisé auparavant la poursuite.

Jusqu'ici nous avons donc pu voir les Assemblées, ou du moins la plupart d'entre elles, se réserver, pour ainsi dire, un droit de surveillance sur la responsabilité pénale de leurs membres. Mais dans tout ce qui précède, nous avons pu remarquer qu'une Chambre, appelée à statuer sur une demande en autorisation de poursuites contre l'un de ses membres, n'avait point pour devoir ni pour mission de se faire juge du fond et de rechercher si le membre accusé était innocent ou coupable. C'eut été là empiéter sur le

pouvoir judiciaire et attribuer à cette categorie de justiciables un privilège de juridiction. Jusqu'ici le rôle judiciaire des Chambres s'etait borne à examiner l'opportunité de la poursuite et à rechercher si elle etait vraiment serieuse et reposait sur des charges reelles. Les Chambres avaient donc un rôle dans la forme, dans la procedure, mais point dans le fond. Sous le regime des Chartes nous allons rencontrer ce privilège de juridiction, renouvelé du droit féodal (1).

En ce qui concerne les députés, il n'y avait rien de spécial et de derogatoire au droit commun, quant à l'exercice de la juridiction et à la nature de la juridiction competente. Mais les Pairs jouissaient du *privilegium fori* contenu dans les art. 34 et 29 précités.

Le caractère predominant de cette periode de l'Histoire est indiqué dans le mot de Restauration, sous lequel on la désigne. Après les années d'agitations et de troubles qui suivirent la Revolution, après les guerres de Napoléon et la chute de l'Empire, advint un roi, convaincu qu'il pourrait retablir, restaurer d'un coup la vieille Monarchie française avec tous ses principes et ses institutions. Il l'a bien montre en feignant d'ignorer vingt années d'Histoire, en faisant decouler la Charte de son autorité preexistante et en la datant de la XIX^e^ année de son règne. L'esprit qui presida à la Constitution de 1814 est donc un esprit de conservation, de tradition.

(1) V. thèse de Desplaces. Aix, 1893.

Or, cet esprit se retrouve dans le détail des institutions qu'instaurait ou plutôt que restaurait la Charte constitutionnelle, et la Pairie est une de celles-là ; dans le préambule qui la précédait, le roi définissait ainsi le caractère qu'il entendait donner à la Haute-Chambre :

« Ainsi, nous avons vu dans le renouvellement de la Pairie, une institution vraiment nationale et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances en réunissant les temps anciens et les temps modernes. »

Le roi présentait donc la Chambre des Pairs comme une institution traditionnelle et vraiment monarchique, dont les pouvoirs étaient un reflet de l'autorité royale. Cette investiture royale, avec la protection qui en résultait pour les Pairs, était bien de nature à valoir à leur personne de minutieuses garanties.

Bien plus, l'article 30 de la Charte constitutionnelle donnait entrée dans la Chambre des Pairs aux membres de la famille royale et aux princes du sang. Une constitution vraiment monarchique ne pouvait pas permettre que le sort de ces hautes personnalités fut entre les mains de la même justice que celle des simples citoyens, et que leur nom, leur réputation, éléments de grandeur pour la Nation, fussent à la merci de la jalousie, de la haine ou de la vengeance. Il était dans la logique des principes monarchiques de les préserver de ces dangers. Aussi la Charte leur réserva-t-elle ce privilège de n'être jugé, en cas de crime, que par l'Assemblée de leurs Pairs. C'était là bien certainement un souvenir et une applica-

tion du jugement par les Pairs des anciennes Cours féodales, rétabli en faveur de seigneurs dont le suzerain commun était le roi.

Le roi, source de toute justice, toute justice émanant du roi, voilà quels étaient les principes fondamentaux, en cette matière, de la vieille monarchie. Le roi y était considéré comme propriétaire de son royaume et de sa puissance, comme titulaire d'un droit subjectif lui attribuant le monopole de la force, le rendant maître de toutes les compétences. C'était la conception patrimoniale de l'État dans son sens le plus achevé, à la fois produit de l'histoire et des doctrines, au sujet de laquelle Bodin, le théoricien classique de la monarchie absolue, a écrit : « La qualité de magistrat et moins encore de commissaire n'a rien de commun avec la majesté souveraine d'un roi ; aussi le nom de roi ne peut convenir sinon à celui qui est absolument souverain ». Ces principes réapparurent dans la Charte et permirent au roi de déléguer à ses créatures, en même temps que la dignité dont il les investissait, un privilège de juridiction découlant de ce droit de justice.

La Charte Constitutionnelle de 1814, élaborée dans le secret, put être rédigée sans contradiction sérieuse, et fut lue par le roi à la séance du 4 juin, sans avoir été connue auparavant (1). L'institution et l'organisation de la Chambre

(1) Le roi confia la rédaction de la Charte à une commission choisie par lui et composée de trois commissaires royaux, fidèles serviteurs de la royauté, de neuf Sénateurs et anciens grands dignitaires de l'Empire, enfin de neuf membres du Corps

des Pairs fut acceptée sans murmure, et avec reconnaissance et soumission par les seigneurs et courtisans qui en faisaient partie.

Telles sont les circonstances dans lesquelles l'article 34, instituant un privilège exceptionnel de juridiction au profit des Pairs de France, fut inscrit dans la Charte de 1814.

Cette disposition fut, ainsi que nous l'avons dit, littéralement conservée dans la Charte amendée de 1830. La loi du 29 décembre 1831 sur l'organisation de la Pairie n'eut trait qu'à la question de l'hérédité, mais ne toucha pas à sa compétence, dont la durée fut liée à l'existence même de la Pairie et ne disparut qu'avec elle.

§ II

Pendant son règne de plus de trente ans, quelle fut l'étendue que la coutume donna à cette compétence, au double point de vue de la nature des faits et de la qualité des personnes ? Comment la Chambre des Pairs exerça-t-

Législatif. La Commission présentait au point de vue des tendances une homogénéité parfaite, devant permettre une égalité de vues et une similitude d'esprit assurées. Louis XVIII décida en outre que le travail de la commission resterait secret à l'abri de toute contradiction dans le lieu même des délibérations et même à l'extérieur, par l'absence de publication au *Moniteur* ou toute autre feuille publique.

(Duguit et Monnier : *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France.* Notices historiques, p. LXXXI et s.).

elle cette juridiction, et eut-elle souvent l'occasion de l'exercer ?

Et d'abord que fallait-il entendre par cette expression de la Charte : «en matière criminelle » ? S'agissant de la compétence *ratione materiæ*, la plupart des auteurs politiques qui, au cours du XIX^e^ siècle, se sont occupés de la question, Merlin, Legraverend, Boitard, soutiennent que ces mots sont employés par opposition aux matières civiles, et comprennent non seulement les matières criminelles proprement dites, mais aussi les affaires correctionnelles ou de simple police. La Chambre des Pairs a reconnu elle même que les expressions dont il s'agit s'appliquent à tous faits susceptibles d'entrainer une peine. Ainsi elle s'est déclarée compétente pour juger M. de Kergolay. Le 23 septembre 1830, le comte de Kergolay écrivit au Président de la Chambre des Pairs pour l'informer du refus qu'il faisait de prêter le serment au roi nouvellement élu et à la Charte nouvelle, exigé par la loi du 31 août précédent. Dans cette lettre il méconnaissait l'acte duquel le roi Louis-Philippe tenait son élection et donnait cet acte comme ouvrant la voie à toutes les tyrannies. Cette lettre ayant été publiée, une instruction fut ouverte, et l'affaire portée à la Cour de Paris qui se déclara incompétente, eu égard à la qualité du prévenu. La Cour des Pairs, réunie par ordonnance du roi, rendit le 22 Novembre l'arrêt suivant sur sa compétence (1) :

(1) Dalloz. J. G. 1831. 2. 15.

« La Cour des Pairs..... ..

« Considérant que, si par suite du défaut de prestation du serment dans le délai prescrit par la loi du 30 août dernier, le comte de Kergolay se trouve aujourd'hui personnellement déchu du droit de siéger dans la Chambre des Pairs, la publication qui fait l'objet du procès est antérieure à l'expiration du dit délai; que par conséquent à l'époque de la dite publication le comte de Kergolay était investi de toutes les prérogatives attachées à la Pairie ;

« Considérant que c'est à l'époque où le délit a été commis qu'il faut se reporter pour apprécier la compétence, et qu'à cette époque, en sa qualité de Pair, le Comte de Kergolay avait incontestablement le droit de n'être jugé que par la Cour des Pairs ; la Cour se déclare compétente ».

Et quant au fond, il fut ainsi jugé par l'arrêt de la Cour du 24 Novembre (1) :

« La Cour des Pairs.....

« En ce qui touche le Comte de Kergolay : Considérant qu'il résulte des pièces du procès et des débats que c'est par sa volonté que la lettre signée de lui datée du 23 septembre, et dont il se reconnaît l'auteur, a été insérée dans la « *Quotidienne* » et dans la « *Gazette de France* » ; considérant que la dite lettre, dans son ensemble et notamment dans le passage .. .., contient excitation à la haine et au mépris du Gouvernement du roi et offense à la personne du roi. ...

(1) Dalloz. J. G. 1831. 2. 16. — Sirey. Recueil général des lois et arrêts. 9e vol. 1828-1830. II. 488.

« Condamne le Comte de Kergolay à la peine de six mois d'emprisonnement et 500 francs d'amende. »

La Cour des Pairs s'était également déclarée compétente pour juger M. de Montalembert prévenu de contravention au décret du 15 novembre 1811 sur l'Université, qui interdisait d'ouvrir aucune école sans autorisation, par son arrêt du 19 septembre 1831 (1), et avec les motifs suivants :

« La Cour des Pairs, vu l'Ordonnance du roi en date du 19 août dernier portant convocation de la Cour des Pairs à l'effet de procéder au jugement des sieurs Comte de Montalembert, Decoux et Lacordaire, comme inculpés du délit prévu par l'article 56 du 15 novembre 1811 ;

« Considérant qu'il résulte des pièces produites que le Comte Charles Forbes de Montalembert est fils aîné du Comte René Marc Marie-Anne de Montalembert décédé pair de France ;

« Que la Pairie, conférée au Comte de Montalembert par ordonnance royale du 5 Mars 1819, était constituée héréditaire, à la charge pour lui de fonder un majorat ;

« Que cette condition ayant été remplie par le Comte de Montalambert, ainsi qu'il appert des lettres patentes à lui délivrées, son fils aîné a été investi à son décès de la dignité de Pair de France ;

« Considérant que le délit imputé à Charles de Montalembert, de Lacordaire et Decoux, ses co-prévenus, est indivisible, et qu'il est de principe en matière criminelle

(1) Audience du 19 septembre 1831. *Arch. Parl.* t. 69, p. 693.

que l'indivisibilité du délit entraîne l'indivisibilité de la poursuite ;

« Se déclare compétente ..... »

Mais la Cour n'a été appelée à examiner sa compétence, par interprétation de ces mots : « matière criminelle », que pour délits emportant peine correctionnelle. C'est ainsi que dans le procès Montalembert, le fait puni, par le décret du 15 novembre 1811 précité, d'une amende de 100 à 300 francs, ne constituait pas une simple contravention, comme le pensaient quelques membres, mais, suivant les termes de l'art. 179 du Code d'instruction criminelle (1), un délit correctionnel. M. de Bastard, qui remplissait les fonctions de Ministère Public ajoutait : « Il est vrai que c'est surtout dans les accusations criminelles que la juridiction des Pairs est établie, mais elle doit s'étendre aux délits correctionnels, autrement il faudrait dire que l'honneur des membres de cette Haute-Cour est d'un moindre prix que celui des simples officiers de police judiciaire, qui, même pour des délits correctionnels ressortissent directement des Cours d'appel. L'emprisonnement est d'ailleurs une peine correctionnelle (c'est aussi une peine de simple police), et comment un Pair pourrait-il être emprisonné par une autre autorité que celle de la Chambre ? » On pour-

(1) Art. 179 C. I. C. « Les Tribunaux de première instance en matière civile connaîtront en outre sous le titre de « Tribunaux Correctionnels » de tous les délits forestiers poursuivis à la requête de l'administration et de tous les délits dont la peine excède cinq jours d'emprisonnement et quinze francs d'amende. »

rait induire de ce passage que s'il se fut agi d'une simple contravention de police, la Cour des Pairs se serait déclarée incompétente. Mais on ne saurait vérifier cette induction par les faits, la Cour, je le répète, n'ayant pas été appelée à se prononcer sur ce point.

En droit, qu'aurait-il pu en être? La Cour de Cassation a tranché la question dans le sens restrictif, en décidant que l'art. 29 de la Charte de 1830 n'est point applicable aux contraventions de police. On lit dans son arrêt du 27 mai 1833 (1) :

« Attendu que l'article 29 de la Charte Constitutionnelle a distingué à l'égard des Pairs de France entre le jugement et l'arrestation; que ses termes sont généraux quant à l'arrestation, et qu'il en résulte qu'aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre des Pairs; mais que cet article, quant au jugement, est limité aux matières criminelles; que ces mots, « matières criminelles, » ne présentent pas un sens absolu; que leur acception doit être déterminée et limitée par l'esprit de la disposition à laquelle ils s'appliquent, et que ces infractions de simple police ne pourraient être régies par l'art. précité sans une extension évidente de la juridiction exceptionnelle qu'il a fondée. »

Cette décision est certainement appuyée sur une compréhension rigoureusement exacte du principe juridique qui veut que les matières pénales soient interprétées restrictivement. Toutefois, cette interprétation limitative des

(1) Dalloz. 1833. 1. 223. — Sirey. 1833. 1. 482-485.

mots « matières criminelles » ne nous paraît pas fondée, en l'espèce. Dans le langage de la loi, cette expression ne peut avoir qu'un seul sens : ou elle s'applique seulement aux grands crimes proprement dits emportant peine afflictive et infamante ; ou bien elle embrasse toutes les infractions à la loi, de quelque nature et de quelque gravité qu'elles soient ; mais jamais le législateur ne l'emploie pour désigner les matières criminelles et les matières correctionnelles seulement, à l'exclusion des contraventions de police. Ainsi dans la rigueur du principe, aucune distinction ne saurait être faite : ou les Pairs de France ne devaient être justiciables de la Cour qu'en cas de crimes emportant peine afflictive et infamante ; ou bien ils l'étaient pour toutes les affaires criminelles en général, crime, délit et contravention de police.

C'est cette dernière manière de voir qui semble avoir été celle des auteurs de la Charte. Elle cadre avec l'esprit qui les animait ; elle est corroborée par la tendance que révèle l'histoire de la Cour des Pairs à placer sa juridiction au-dessus de l'observation de la loi commune. Elle a pour elle la jurisprudence de la Cour, dans laquelle il est aisé de relever des déclarations portées à étendre les limites de sa compétence : ainsi, en cas de connexité, la Cour des Pairs avait et a déclaré plusieurs fois que sa juridiction attirait *ratione materiæ* les crimes ou délits ordinaires connexes avec les crimes spéciaux, et qui rationnellement seraient venus devant les tribunaux ordinaires ; de même que, *ratione personæ*, elle mettait en jeu sa compétence à

l'égard de tous les accusés quels qu'ils fussent, privilégiés ou non privilégiés, et impliqués par complicité dans la même poursuite que les Pairs eux-mêmes. Ce fut d'après cette jurisprudence que la Cour des Pairs se déclara compétente à l'égard de MM. de Brian, Genoude et Lubis, complices du comte de Kergolay pour avoir publié dans leurs journaux la lettre de ce dernier (1), à l'égard également des complices de M. de Montalembert (2). Jurisprudence constante, car déjà des cas analogues s'étaient présentés et avaient été jugés de même manière. La Cour de Paris avait adopté ce système dès 1825, en renvoyant devant la Cour des Pairs la procédure à suivre contre les auteurs des malversations commises dans les fournitures faites à l'armée d'Espagne, par cela seul que deux Pairs de France pouvaient se trouver inculpés de délits connexes à ceux des autres prévenus; l'arrêt de la Cour de Paris avait été confirmé par ordonnance du roi du 21 décembre 1825, qui convoqua la Cour des Pairs pour le 15 février 1826, et par l'arrêt de la Cour des Pairs du même jour (3). De même plusieurs années après, en 1847, dans l'affaire des mines de Gouhenans, où se trouvaient inculpés deux Pairs de France, le général Cubières et l'ancien ministre Teste, les

(1) Arrêt précité du 24 Novembre 1830. Dalloz, J. G. 1831. 2. 16. — Sirey. 1828-1830. II. 488.

(2) Arrêt précité du 19 septembre 1831. *Arch. Parl.* t. 69, p. 693.

(3) Dalloz. Répertoire alphabétique. t. XI. p. 350.

nommés Parmentier et Pellapra furent, comme complices, attirés sous la juridiction de la Cour des Pairs (1).

Ces exemples sont favorables à notre thèse de l'interprétation extensive des termes de la Charte, tant en ce qui concerne la compétence réelle que pour les cas de compétence personnelle. D'autres causes eurent pour effet de faire connaître plus spécialement le domaine de cette dernière. Eu égard à la personne des Pairs, elle était absolue et exclusive de tout autre. On aurait pu rationnellement admettre qu'à raison de leur nature particulière, de l'état ou de la fonction de leurs auteurs, certains délits fussent soustraits à la juridiction des Pairs. Bien au contraire, la qualité de Pair absorbait les autres, et tous les tribunaux cédaient devant leur Tribunal. Une affaire tristement célèbre en est la preuve. Je veux parler du procès du maréchal Ney, qui en 1815, fut porté devant la Cour des Pairs. Il fut admis à ce sujet qu'un Conseil de Guerre était incompétent pour juger un maréchal de France investi de la dignité de Pair, accusé du crime de haute trahison. Un tel accusé devait être traduit devant la Cour des Pairs, bien qu'une Ordonnance l'eût renvoyé devant le Conseil de Guerre, une Ordonnance n'ayant pas le pouvoir de changer les attributions de compétence établies par les lois, à plus forte raison celles qui découlaient de la Charte constitutionnelle. Et quoique la Cour d'Assises, en vertu de la plénitude

(1) Arrêts des 26 Juin et 17 Juillet 1847. Dalloz, J. G. 1847. 2. 213 et s. — Sirey. Rec. Gén. des lois et des arrêts. 1847. II. 514 et s.

de sa juridiction, put connaître, concurremment avec la Cour des Pairs, des attenta's à la sûreté publique, lorsque cette Cour n'en était pas spécialement saisie, il n'en pouvait être ainsi, d'après la jurisprudence de la Cour, lorsque le crime était imputé à un Pair de France, c'est-à-dire à une personne à l'égard de laquelle la compétence de la Cour des Pairs était absolue et exclusive de toute autre juridiction (1).

La postérité a apprécié avec une légitime sévérité l'arrêt de mort prononcé contre le maréchal Ney, par des juges qui avaient le pouvoir de faire des lois et de les appliquer contre leurs adversaires. Un semblable système ne peut qu'amener la suspicion sur l'impartialité des magistrats ; et aussi bien, la Chambre des Pairs, à la fois législateur et tribunal, nous en fournit une preuve par la défaveur qui s'est attachée à son nom par la suite.

Mais à l'époque où nous nous plaçons elle était toute puissante. Le principe de sa juridiction, absolu dans son énoncé, impliquait une obéissance qu'on ne pouvait mettre en doute puisqu'il était écrit dans la Charte, et, jalouse de ses prérogatives, elle l'appliquait à son gré. Ainsi, sous l'empire de la loi qui consacrait l'hérédité de la Pairie, le fils aîné d'un Pair de France se trouvant saisi de plein droit par le décès de son père du titre et des prérogatives de la dignité, sans distinguer si son admission avait été ou non

(1) Affaire Ney. Arrêt du 6 Décembre 1815. *Arch. Parl.* t. XV. page 415.

prononcée, la Cour décida que les tribunaux ordinaires étaient incompétents pour le juger, alors même que le délit à lui imputé remontait à une époque antérieure à son investiture de la dignité de Pair par droit d'hérédité. Par conséquent la qualité de Pair de France suffisait pour autoriser le dignitaire à réclamer les prérogatives qui y étaient attachées, bien qu'à raison de son âge ou de tout autre motif il n'ait pas encore été admis à prendre rang dans la Chambre. Cet enseignement ressort d'une façon évidente de l'affaire Montalembert, que j'ai déjà citée.

Donc avant même d'être Pair on pouvait être justiciable de la Cour. On pouvait l'être encore après avoir perdu cette qualité. C'est en effet sous l'empire des mêmes tendances qu'il a été jugé dans l'affaire de Kergolay que c'est à la Cour des Pairs qu'il appartenait exclusivement de connaître d'un délit commis par l'un de ses membres, encore que depuis ce délit il ait perdu sa qualité de Pair. En d'autres termes, pour la Chambre des Pairs, le droit précédemment acquis au Pair de France de n'être jugé que par elle, sur un fait commis pendant qu'il était Pair, n'était pas altéré par sa déchéance survenue. Cette solution n'était-elle pas typique ? En réalité ne doit-on pas se demander si elle est fondée et si ce n'est pas au temps des poursuites et non au temps du délit qu'il faut considérer la qualité du prévenu pour déterminer la juridiction devant laquelle il doit être traduit ?

Mais pour prévenir un reproche facile d'abus de pouvoir, la Cour n'avait garde d'oublier de justifier sa compétence.

C'était une règle de procédure que la Cour des Pairs était saisie des procès de sa compétence, en général par Ordonnance du roi. Malgré cette Ordonnance, elle pouvait, conformément au principe général de toutes les juridictions, examiner si elle était compétente. En fait, elle a rendu un arrêt préalable sur sa compétence dans la plupart des causes qui lui ont été soumises. Elle avait à cet égard un pouvoir discrétionnaire parce que ses décisions échappaient à toute révision, mais elle devait, ce semble, réserver sa haute juridiction pour le cas où, en raison du rang des accusés, de leur nombre et de l'impossibilité de scinder le jugement, et où, en raison de l'opinion publique, elle pouvait craindre que le jury n'eut pas la liberté morale nécessaire pour rendre une justice impartiale.

§ III

Pendant trente ans, néanmoins, la Cour des Pairs eut à remplir ce rôle néfaste dont nous avons donné quelques exemples ; pendant trente ans, et plus, se succédèrent devant elle des procès dans lesquels la considération dont elle était entourée au début fut de jour en jour compromise par ses actes d'omnipotence, sa manière de se mettre au dessus de la loi. Il est vrai que sur le nombre important des affaires jugées il y en eut beaucoup d'ordre politique et sur questions politiques, circonstance qui ne pouvait qu'accroître son impopularité.

A la vérité, alors que pendant de longues années l'article 34 de la Charte de 1814, puis l'article 29 de celle de 1830, furent appliqués dans toute leur rigueur, sans limite ni exception, il se trouva, vers la fin de la Restauration, dans le sein même de la Chambre, certains esprits éclairés, pour modérer son absolutisme et sa rigidité.

On peut constater cette tendance dans une des dernières affaires qui lui furent soumises, peu de temps avant qu'elle sombrât dans la tourmente de 1848. Ce fut l'affaire du duc de Choiseul-Praslin (1), Pair de France, soupçonné d'être l'auteur ou le complice de l'assassinat commis dans la nuit du 17 au 18 août 1847 sur la personne de sa femme. Le duc de Praslin n'échappa au châtiment que par une mort volontaire. Mais les discussions sur la compétence de la Cour sont intéressantes pour notre sujet.

Le duc de Praslin, surpris en flagrant délit, ne fut mis en état d'arrestation qu'après qu'une ordonnance royale eut saisi la Cour des Pairs. Les magistats instructeurs avaient vu dans l'article 29 de la Charte constitutionnelle un obstacle à l'exercice de leur pouvoir ordinaire. Le prévenu fut seulement séquestré et gardé à vue sur l'ordre du chancelier de la Cour des Pairs.

La Cour, appelée à délibérer sur la procédure suivie et sur les mesures ordonnées par le chancelier, en prit occasion pour définir les limites de l'art. 29. Le chancelier

(1) Dalloz. R. P. 1847. 2. 166. — Sirey. Rec. Gén. des L. et Arrêts. 1847. II. 518 et s.

déclara que, dans son opinion, l'article 29 cessait d'être applicable en présence du flagrant délit ; qu'un Pair de France pouvait être mis en arrestation comme tout autre citoyen par mandat d'arrêt décerné par les magistrats instructeurs; et que, sans les circonstances particulières qui avaient empêché la translation immédiate de l'inculpé dans une maison d'arrêt, il aurait pris sur lui d'ordonner son arrestation en vertu des pouvoirs attachés à sa qualité de Président de la Cour compétente, à raison de la qualité du prévenu, pour connaître de l'inculpation : « Le flagrant délit, dit-il, donne aux magistrats des pouvoirs qu'ils n'auraient pas en d'autres circonstances..... Sans doute, l'art. 29 de la Charte doit être religieusement observé; mais il faut prendre garde que le sens qu'on lui donne ne soit pas étendu au-delà de la mesure qu'indique la raison. Quand une interprétation irait dans ses conséquences jusqu'à violer les règles du sens commun, il est évident qu'elle ne peut être vraie. »

La doctrine du chancelier obtint l'adhésion de la plus grande partie de la Cour. Le marquis de Boissy défendit avec force la prérogative de la Pairie en faisant ressortir le caractère absolu de la disposition que l'établissait : « L'art. 29 de la Charte porte formellement *qu'aucun Pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre.* La Charte consacre deux inviolabilités, celle de la personne royale et celle de la Pairie. L'une et l'autre doivent être placées sur la même ligne; le même respect leur est dû, car elles sont établies non dans un intérêt personnel,

mais pour la sauvegarde des libertés publiques .. » Mais d'autres, et parmi eux le Comte de Portalis, tout en convenant que le droit conféré par la Charte aux Pairs de France était une garantie politique établie dans l'intérêt de tous, firent remarquer « qu'il fallait prendre garde d'appliquer ce droit de telle manière que la prérogative attribuée à la qualité de Pair de France ne soit pas en contradiction avec les principes établis par le droit général du Royaume pour garantir soit la liberté individuelle des citoyens, soit la sécurité publique en tous lieux. Or, si l'art. 29 de la Charte devait être interprété dans un sens aussi étendu que l'a soutenu M. de Boissy, son application pourrait aller dans certains cas jusqu'à compromettre ces deux intérêts si graves. Et d'abord, que deviendrait dans ce système le principe de la liberté individuelle ? Lorsqu'un homme, signalé par la clameur publique comme l'auteur d'un crime encore flagrant, invoquerait la qualité de Pair de France, la justice ordinaire ne pourrait donc plus le faire saisir en vertu d'un mandat légalement décerné ! elle serait réduite à employer des moyens proscrits par nos lois pour retenir ce prévenu en charte privée sans qu'il y eut de magistrat compétent pour l'entendre ! ....

« Eh quoi ! il suffirait qu'un inculpé, saisi en flagrant délit d'un crime, peut-être à l'une des extrémités du royaume, s'écriat lorsqu'on mettra la main sur lui « je suis Pair de France » pour qu'aucune autorité quelconque, aucun magistrat, aucun officier de police judiciaire ne se crût le droit de l'appréhender au corps dans ces mêmes cas où

tout citoyen est investi par la loi du pouvoir d'arrêter le coupable signalé par la clameur publique ! Mais oublie t-on qu'en principe un privilège doit être plutôt restreint qu'étendu ? Celui des Pairs de France ne saurait échapper à l'application de cette règle.

« L'art. 29 de la Charte contient le principe ; mais ce principe souffre exception dans un cas, celui de flagrant délit, de clameur publique. Lorsque ces circonstances se rencontrent, le privilège de la Pairie, si on lui donne une extension abusive, deviendrait destructif de la sécurité publique ou de la liberté individuelle des citoyens. »

Telle était la conclusion, et ce fut celle qu'admit la Cour par son arrêt du 30 août 1847 (1), en approuvant les procédures commencées, et adhérant par ce fait aux doctrines exposées par le Chancelier.

Ainsi disparaissait une partie du privilège de la Pairie ; ainsi s'écroulait, sous le coup de ces décisifs arguments, un des soutiens du bastion dans lequel se trouvaient jusqu'à ce jour protégés les Pairs de France. Désormais ceux ci ne relevaient plus seulement de leur Chambre pour l'arrestation, et pouvaient être appréhendés par les détenteurs de la justice ordinaire de tous les citoyens.

Restait à la Chambre des Pairs le droit de jugement. Mais l'époque approchait où devaient sombrer la monarchie et toutes ses institutions fondamentales. La Chambre des Pairs, déjà mutilée soit volontairement, soit contrainte

(1) Dalloz. R. P. 1847. 2. 169.

par les circonstances, en était arrivée à la plus complète déconsidération, à cause des passions politiques sous l'empire desquelles elle avait, dans la plupart des cas, trop violemment agi tout le long du règne précédent. Et ce grand Corps d'État, emportant avec lui de bien mauvais souvenirs et beaucoup de haines, disparut devant la Révolution de février, qui, après les décrets du 24 février 1848, lui interdisant de se réunir, revint comme en 1789 au principe de l'Assemblée unique.

Aucune des Constitutions postérieures à celles de 1814 et 1830 n'a donné semblable juridiction à ses Assemblées, ni privilèges aussi considérable à ses membres. La Constitution du 4 Novembre 1848 édicta la règle suivante : « Les représentants du peuple sont inviolables; ils ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis, qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite. En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée, qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen détenu est nommé représentant. » Ce n'était plus, en conséquence, comme sous le régime précédent un *for privilégié* consacré au profit du représentant par le texte Constitutionnel. Plus de juridiction exceptionnelle mise en exercice pour lui, mais seulement condition préalable à l'exercice de la juridiction commune.

Les auteurs de la Constitution du 14 janvier 1852 n'ins-

crivirent aucun privilège parlementaire dans la Constitution, ne voulant pas faire de l'inviolabilité parlementaire un principe Constitutionnel ; mais ils l'inscrivirent dans le décret organique du 2 février 1852, sous les articles 10 et 11, reproduisant les termes du précédent.

Le décret ne disait rien des sénateurs ; on s'en aperçut en 1858. L'article 1er du Sénatus-Consulte du 4 juin 1858 répara l'oubli en plaçant les sénateurs sous la juridiction pénale de la Haute-Cour de Justice établie par le Sénatus Consulte du 10 juillet 1852 : « La Haute-Cour de Justice organisée par le Sénatus-Consulte du 10 juillet 1852 connaît des crimes et des délits commis par les princes de la famille impériale et de la famille de l'Empereur, par des ministres, par des grands officiers de la Couronne, par des grands croix de la Légion d'honneur, par des ambassadeurs, *par des sénateurs*, par des conseillers d'État (1). » Mais la Haute-Cour n'était pas une Assemblée politique ; elle se composait de magistrats de la Cour de Cassation et d'un haut jury. C'était accorder aux sénateurs de l'Empire un privilège dû au rang qu'ils tenaient dans l'organisation impériale et à la considération dont ils étaient entourés ; mais ils ne relevaient pas d'une Assemblée législative instituée Cour politique. L'article 6 du même Sénatus-Consulte ajoutait :

« Aucun membre du Sénat ne peut être poursuivi ni

(1). Duguit et Monnier, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France*. p. 303.

arrêté pour crime ou délit ou pour contravention entrainant la peine de l'emprisonnement qu'après que le Sénat a autorisé la poursuite. En cas d'arrestation pour crime flagrant, le procès-verbal est immédiatement transmis par le Ministre de la Justice au Sénat qui statue sur la demande d'autorisation de poursuites. »

L'Assemblée Nationale de 1871 a profité des dispositions du décret de 1852 ; et comme elle était permanente, son autorisation était nécessaire en tous temps pour poursuivre ses membres.

Depuis lors plus de juridiction pénale, tout simplement observation de la règle, devenue traditionnelle, de l'autorisation de poursuites (1). C'est à cette règle que se réduisent

(1) Aujourd'hui la personne des Sénateurs et des Députés est protégée par l'art. 14 de la loi Constitutionnelle du 16 Juillet 1875 : « Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. » (Duguit. *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France.* p. 325). Tout acte de poursuite fait sans cette autorisation est frappé de nullité. D'ailleurs l'inviolabilité ne protège pas le représentant pendant toute la durée de son mandat. D'une part elle n'existe que pendant la durée des sessions et cesse dans leur intervalle. D'autre part, elle est suspendue, même au cours de la session en cas de flagrant délit. Enfin les représentants peuvent être librement poursuivis en tous temps pour contravention de simple police. (Esmein. *Eléments de Droit Constitutionnel,* p. 681 et s. de la 2e édition).

L'inviolabilité parlementaire trouve sa garantie dans l'article 121 du Code pénal ainsi conçu : « seront coupables de forfaiture, punis de la dégradation civique, tout officier de police judiciaire,

aujourd'hui les privilèges parlementaires en matière pénale, et le rôle judiciaire des Corps législatifs actuels. Et elle suffit pour sauvegarder l'indépendance et la liberté des uns et des autres tout en respectant la séparation des pouvoirs.

---

tous Procureurs Généraux ou de la République, etc... qui auront provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat, tendant à la poursuite personnelle ou accusation d'un membre du Sénat ou de la Chambre des Députés sans les autorisations prescrites par les lois de l'Etat, et qui, hors les cas de flagrant délit ou de clameur publique, auront sans les mêmes autorisations donné ou signé l'ordre ou le mandat de saisir ou arrêter un ou plusieurs membres du Sénat ou de la Chambre des Députés. »

III

De la Juridiction pénale exercée par les Assemblées Françaises antérieures à celles de la IIIe République contre les étrangers qui troublent leurs séances et commettent contre elles certains faits en dehors de leurs séances.

Toute organisation, pour pouvoir accomplir la mission en vue de laquelle elle a été créée, doit avoir à sa disposition les moyens de veiller à sa conservation propre. Ce principe conservateur de toute société, qui commande le respect envers les autorités placées au-dessus des citoyens pour veiller à la sûreté de chacun et à l'indépendance de tous, doit étendre ses effets aux grands Corps politiques qui participent à l'exercice de la souveraineté par la création des lois (1).

(1) Ce sont là des nécessités de tous les temps et de tous les pays. V° la série de dispositions édictées pour y satisfaire telle qu'elle a été indiquée, sous les rubriques : Bon ordre des séances, Expulsions, Galeries, Manifestations, Publicité des séances, Tribunes, Tumulte, etc., dans l'important *Index alphabétique* qui clôt le 2e volume des *Règlements des Assemblées législatives* de MM. Moreau et Delpech. Bibliothèque internationale de Droit public. Paris, 1907.

En France, notamment, le droit pour les Chambres de veiller à leur bon ordre et à leur sûreté est rendu nécessaire par la règle qui admet la publicité de leurs séances. Or, les débats parlementaires peuvent être portés à la connaissance du public de deux façons : par sa présence aux séances mêmes, ou par la publication de ces débats par la voie de la presse.

Le principe de la publicité, à l'opposé de beaucoup d'autres, ne nous vient pas du Droit anglais. Les Chambres anglaises ont mis de bonne heure leurs délibérations sous la protection du secret, en défendant au public de pénétrer dans le lieu de leurs séances, en défendant même à leurs membres et aux tiers de publier leurs débats sans leur autorisation (1).

C'est en France par l'Assemblée Constituante que fut proclamé le principe de la publicité, comme une garantie essentielle de la liberté politique. Elle n'existait pas auparavant, et l'article 15 de la Déclaration royale du 23 juin 1789 interdisait la publicité des séances des États Généraux. Mais le 25 juin, une députation envoyée au roi réclamait l'admission du public dans les tribunes de l'Assemblée ; de plus la salle des séances de l'Assemblée ayant été environnée de gardes du corps chargés d'éloigner le public, et peut-être aussi d'intimider les représentants du peuple, la députation représentait au roi que « la police de la salle où

(1) V° les notions de droit comparé que donne à ce sujet M. Esmein. *Eléments de droit constitutionnel*, p. 671 et s. de la 2e édition.

l'Assemblée se réunit ne peut appartenir qu'à l'Assemblée elle-même ».

Il fut fait droit à ces revendications. L'Assemblée consacra dans la Constitution du 14 septembre 1791 le principe de la publicité des séances par la disposition suivante (1) : « Les délibérations du Corps législatif seront publiques et les procès-verbaux de ses séances seront imprimés. » Il a été ainsi affirmé sous les deux formes qu'avait repoussées le droit anglais.

De ces deux formes, la première n'est évidemment pas dépourvue d'avantages et d'utilité. Elle est une garantie pour le respect du droit et des formes. La présence en face d'un Corps politique ou judiciaire dans l'exercice de ses fonctions d'un certain nombre d'hommes qui sont là comme témoins attentifs des débats, et seulement comme témoins, peut servir à imposer aux plus passionnés une certaine réserve et à assurer la régularité et l'impartialité dans les procédures. Mais, à ces fins, il faut que le public ne sorte pas de ce rôle de spectateur et de témoin, pour prendre part au débat par son approbation et ses murmures. Alors au lieu d'être un régulateur, il deviendrait un élément de de trouble ; son intervention serait aussi funeste que sa muette présence est protectrice.

Ce n'est malheureusement pas toujours suivant ces préceptes que le public admis dans nos premières Assemblées s'est conduit. Cela s'explique dans une certaine mesure :

(1) Titre III, chap. III, sect. 2, art. 1.

en réalité ce n'est pas exactement sous ce jour que les hommes de la Révolution considéraient la présence du public aux séances des Assemblées. Ils y voyaient volontiers un acte politique, un contrôle actuel exercé par le peuple sur ses représentants, par les commettants sur leurs mandataires. Or c'était là une conception fausse et dangereuse. Elle reposait sur une fiction puérile, car les quelques citoyens présents dans les tribunes ne pouvaient raisonnablement figurer le peuple entier, et pas davantage les commettants particuliers de tel député. Cette conception entraînait pour le public, dans l'esprit duquel on laissait s'implanter l'idée de sa souveraineté toute puissante, une tentation perpétuelle de se mêler aux débats, et de peser sur les déterminations des représentants en intimidant les uns par des huées, en excitant les autres par des applaudissements. Aussi n'est-il pas étonnant de trouver dans les règlements des Assemblées révolutionnaires des dispositions par lesquelles elles s'efforcèrent, vainement d'ailleurs, de se protéger. Nous allons essayer sinon de les étudier toutes, mais d'en donner quelques exemples, parmi les plus caractéristiques.

A la vérité la deuxième forme de publicité est incontestablement plus effective et plus bienfaisante. Elle profite ou peut profiter à tous les citoyens en les associant aux travaux des Assemblées et, par là, contribue à leur éducation politique. C'est un enseignement pour les électeurs et un contrôle légitime sur les représentants. La presse, reflet de l'opinion publique, porte les appréciations et les

critiques des citoyens à la connaissance de ceux qu'ils ont chargés de gérer les affaires publiques. A raison de ce contrôle, une censure modérée de leurs actes est permise, et peut s'exercer par des paroles ou par des écrits. Mais l'exercice de ce droit ne saurait être toléré jusqu'à l'outrage, au risque de rendre impossible l'exercice du gouvernement représentatif. Deux intérêts opposés sont en présence, faisant naître des droits égaux, qu'il faut concilier : L'un, c'est la nécessité de l'indépendance qu'il convient de donner aux Chambres pour l'exercice de leurs fonctions, du respect qui doit leur être porté, de telle sorte qu'elles puissent accomplir en toute liberté et à l'abri de tout attentat, leur fonction législative. A ce point de vue leur droit de se défendre est légitime, comme celui des individus usant des plaintes ouvertes aux particuliers ou de constitution de partie civile. L'autre tout autant sinon plus respectable, s'attache, sous un régime représentatif à la liberté du contrôle, que les électeurs ont le droit d'exercer sur leurs élus ; à la liberté des opinions qui peuvent légitimement se manifester par la presse. Ce sont là des droits que la nation possède à juste titre et qui, tenus dans certaines limites, ne peuvent produire que d'heureux effets..

A

L'exercice de la Juridiction pénale contre les perturbateurs des séances (1)

Le règlement de la première Constituante adopté le 29 juillet 1789 s'était borné à défendre à tous ceux qui n'étaient pas députés de se placer dans l'enceinte de la salle; la barre de la Chambre était réservée aux pétitionnaires, aux étrangers appelés par ordre de l'Assemblée. Les curieux étaient admis dans les tribunes, et il leur était seulement ordonné de garder un silence complet.

Mais ces prescriptions ne furent rien moins qu'observées. On sait la façon désordonnée dont l'Assemblée délibérait et la violence de ses débats. Le public ne le cédait en rien à ses représentants ; une rumeur continue agitait les tribunes, fréquents étaient ses clameurs d'improbation ou ses applaudissements. « C'est la voix du peuple souverain » disait-on sur les bancs de l'Assemblée. Dans la séance du 29 septembre 1790, au moment de rendre un vote important sur une question financière, l'Assemblée fut obligée

(1) Voir l'indication des divers textes intéressant l'existence et la portée de cette juridiction pénale sous les rubriques : Bon ordre des séances, Manifestations, Tumulte, Troubles, Tribunes et Galeries, dans une compilation (sous presse) des règlements des Assemblées Françaises, préparée dans la salle de travail de droit public de M. Delpech, par ses élèves MM. Béraud, Bonifassi, Mer, Raynaud, Saudino, Vanauld.

d'enjoindre à tous les étrangers qui pouvaient se trouver dans la salle d'en sortir immédiatement sous peine d'être constitués prisonniers. La menace réussit pour cette fois; mais ce fut à recommencer, et le public n'en continua pas moins à troubler les séances par ses applaudissements, ses murmures et ses vociférations.

Aussi l'Assemblée Législative essaya-t-elle de réformer ces pratiques déplorables par l'établissement de certaines pénalités. Elle avait d'abord adopté provisoirement le règlement de l'Assemblée Constituante; mais dès la séance du 11 octobre elle avait commencé la discussion d'un nouveau règlement. Déjà, à la séance du 8 octobre, l'état d'esprit de l'Assemblée s'était fait jour (1) : un membre s'était plaint d'avoir été injurié par un officier de la Garde Nationale, M. Dermigny. A cette occasion plusieurs autres joignirent leurs plaintes ; ils prétendirent avoir été injuriés et menacés par des étrangers, et réclamèrent pour ces derniers l'interdiction de la salle des séances. Un député, M. Bazire, faisant observer que l'Assemblée devait avoir la haute police sur les délits commis envers elle dans son sein, demanda à l'Assemblée de se faire juge, parcequ'aucun des tribunaux ordinaires ne pouvait avoir le droit de juger cet attentat à la majesté de la nation. S'il n'en fut pas ainsi, c'estque l'Assemblée entendit Dermigny à la barre, le renvoya et l'excusa, s'étant déclarée satisfaite de ses explications. Mais l'idée était émise; née à l'occa-

(1) *Mon. Rèimp.* t. X. page 62.

sion d'un cas particulier, elle ne devait pas tarder à être érigée en règle.

La discussion du règlement se poursuivit dans les seances des 11, 12 et 13 octobre, et l'adoption definitive en fut faite le 18. Très tolerante et très indulgente aux caprices populaires, la Législative semblait ne vouloir toucher qu'avec prudence à tout ce qui pouvait les contrarier. Un article proscrivait les marques d'approbation ou d'improbation. Au cours de la discussion, on demanda que cette defense fut etendue à toutes les tribunes et à tous les citoyens qui assisteraient aux seances : « Je ne puis pas concevoir, disait un depute, M. Dumas, que l'Assemblee qui vient de se prescrire une loi sévère, garde le silence sur les mouvements tumultueux auxquels peuvent se livrer les tribunes ; il est temps que nous donnions à nos opérations le caractère de sagesse et d'independance, sans lequel l'organe de la loi la plus respectable ne pourrait se concilier ni respect ni confiance. Si ceux qui assistent à nos séances peuvent mêler des témoignages bruyants d'approbation ou d'improbation à nos délibérations, qui peut repondre que nos decrets obtiennent la confiance publique (1) ? »

On n'osa pas cependant voter l'amendement, sur lequel fut demandee et adoptee la question prealable parce que, suivant plusieurs membres de l'Extrême Gauche, « on ne saurait pourvoir de façon efficace à son exécution (2). »

(1) *Mon. Rèimp.*, t. X, p. 88.
(2) *Id. Ibid.*

Néanmoins l'Assemblée se dédommagea peu après. Faisant entorse aux principes généraux, investie de pouvoirs étendus, que ne contrebalançait plus l'autorité d'un pouvoir exécutif déconsidéré et docile, elle pensa en imposer à la multitude en s'attribuant à elle même compétence exceptionnelle pour réprimer lés écarts du public. Elle adopta un article conçu en ces termes : « Il sera prononcé par l'Assemblée contre les étrangers placés aux galeries ou ailleurs qui troubleraient la séance ou qui manqueraient à l'Assemblée, des peines proportionnées à leurs délits. La prison pour un temps plus ou moins long sera la peine la plus grave (1). »

Malgré la rigueur de cet article les scènes désordonnées furent fréquentes à l'Assemblée Législative. Elle ne se décida pas cependant à user pleinement de la juridiction qu'elle s'était attribuée. L'intervention des tribunes se renouvelait presque tous les jours et parfois d'une manière brutale. Les motions d'ordre se succédaient sans d'ailleurs sortir d'autre effet qu'une explosion de plus grands murmures et de clameurs violentes et prolongées.

Et faut-il quelques exemples? A la séance du 24 janvier 1792, M. Ducastel s'éleva contre l'indiscipline des tribunes et proposa qu'on lut à toutes les séances le décret suivant :

« L'Assemblée défend aux personnes qui sont ou seront admises dans les tribunes, de donner aucune marque

(1) Règlement du 18 octobre 1791, art. 13. Assemblée Législative. Duvergier, t. IV, p. 6.

d'approbation ou d'improbation, et ceux qui la troubleront par des clameurs indécentes seront contraints d'en sortir (1). »

A celle du 2 avril 1792 (2), à l'occasion de la comparution de M. Narbonne devant l'Assemblée, l'agitation des tribunes étant intense, et les spectateurs étant allés jusqu'à menacer l'Assemblée, M. Lagrevol proposa d'en ordonner l'évacuation. Cette proposition fut considérée comme contraire à la Constitution et au principe de la publicité des séances ; et le Président, M. Dorizy, se borna à rappeler timidement à l'ordre les tribunes qui avaient troublé la délibération.

Quelques mois plus tard, le 26 juillet (3), la déchéance de Louis XVI était encore en discussion ; Guadet avait présenté un projet d'adresse au roi où il disait : « Sire, la Nation vous demande une dernière fois de vous unir à elle pour défendre la Constitution et le Trône. » Brissot avait parlé dans le même sens, et ç'en était assez pour le rendre suspect aux patriotes. Son discours fut souvent couvert par les murmures des tribunes. Et selon *la Correspondance Patriotique*, l'orateur fut même interrompu par des cris partis du même endroit : « A bas, scélérat de Brissot! Ah bas ! homme à double face ! » En retournant à sa place, il fut, à la vérité, suivi des applaudissements de la majorité de l'Assemblée ; « mais en y

(1) *Mon. Rèimp.* t. XI. page 204.
(2) *Mon. Rèimp.* t. XII, page 22, 23.
(3) *Mon. Rèimp.* t. XIII, page 252.

arrivant, ajoute le même journal, il fut frappé de deux prunes qu'une main vigoureuse lui avait lancées du haut des tribunes, au milieu des hurlements mêlés de cris (1). »

Dix jours après, le 5 août (2), une protestation énergique était élevée contre l'immixtion scandaleuse des tribunes, et on entendait formuler la menace de quitter Paris. Des citoyens de la section de la Bibliothèque admis à la barre avaient désavoué l'adresse relative à la déchéance. Leur déclaration avait été fréquemment interrompue par les murmures des auditeurs. De Vaublanc prit la parole pour flétrir ces procédés et pour déclarer que « l'Assemblée ne pouvait souffrir plus longtemps de telles indignités sans s'en rendre complice. » A ces mots, les murmures se prolongèrent et couvrirent la voix de l'orateur. Les membres du côté droit quittèrent leur place et réclamèrent à grands cris l'évacuation des tribunes. Le Président donna des ordres au commandant de la Garde. « Si ces vociférations continuent, je ferai, poursuivit de Vaublanc, non pas avec des clameurs mais froidement, la motion de quitter Paris. Je soutiens que ce sera par un acte de courage pour conserver votre liberté de représentants du peuple, que vous quitterez Paris, si vous vous apercevez que le peuple de cette ville veut vous maîtriser, et si les tribunes continuent à insulter par leurs clameurs à la Souveraineté Nationale et aux Lois Constitutionnelles. » Les protestations de Vaublanc

(1) Reynaert, *Discipline parlementaire*, tome 2, page 22.
(2) *Mon. Réimp.*, t. XIII, page 335.

et des autres restèrent sans suite et les fauteurs de désordre impunis.

A l'époque postérieure, sous la Convention, les excès furent plus graves encore, tandis que, puissance immense et violente, l'Assemblée assumait toutes les fonctions de l'État, et donnait au monde l'exemple de la plus complète confusion des pouvoirs. Assemblée le 20 septembre 1792, elle décida, dès le 22, sur la proposition de M. Camus, qu'il serait fait un nouveau règlement de police sur la tenue des séances. Celui-ci, adopté le 28, reproduisait à peu de choses près les dispositions déjà en usage, mais traçait avec éloquence les devoirs imposés au public dans le chapitre VIII « Des Tribunes », articles 1 et 2 ainsi conçus (1) : « Aussitôt l'ouverture de la séance, et jusqu'à ce qu'elle soit levée, les citoyens assistants se tiendront assis et découverts ; ils auront soin de garder et de faire observer entre eux le silence nécessaire à la tranquillité des délibérations, et généralement de porter aux représentants le respect dû à leurs fonctions et de conserver le calme commandé par les grands intérêts de l'Etat.

« S'il arrivait qu'un ou plusieurs individus troublassent les délibérations, ils seront considérés comme perturbateurs à dessein et, comme tels, punis ainsi qu'il suit et d'après la gravité des infractions : 1° exclus des tribunes par leurs inspecteurs ; 2° mis en prison pour 24 heures sur

(1) Règlement de la Convention du 28 septembre 1792. Duvergier, t. V, p. 9.

l'ordre du Président ou des Commissaires-inspecteurs de la salle; 3° condamnés depuis trois jours jusqu'à un mois de détention par l'Assemblée. »

On le voit, ce texte augmentait et complétait les pouvoirs que s'était attribués l'Assemblée Législative. Celle-ci s'était contentée d'affirmer, sans le déterminer, le droit pour l'Assemblée de punir les coupables de désordre. La Convention établit, au contraire, une véritable échelle des peines, en faisant varier en même temps que leur gravité l'importance du juge qui devait les prononcer. L'exclusion des tribunes nécessitait seulement l'intervention des inspecteurs des tribunes. La mise en prison pour 24 heures exigeait l'intervention du Président ou des commissaires inspecteurs de la salle; enfin, la prison pour un temps plus long, véritable décision judiciaire, devait nécessiter l'intervention de l'Assemblée.

Mais ces pénalités plus sévères les unes que les autres et que, pour ce qui concerne la dernière Assemblée tout au moins, nous considèrerions aujourd'hui comme de véritables abus de pouvoirs, furent toutes également impuissantes à faire régner l'ordre au sein de la Convention. Nul frein ne pouvait contenir les agitations et les tempêtes populaires alors déchaînées, pour lesquelles la loi, même la loi générale, n'était plus un obstacle. Que pouvaient faire les menaces d'un règlement sur un public témoin chaque jour des violences, de la licence et du désordre dont ses représentants lui donnaient eux mêmes le déplorable

exemple ! (1) Cet état d'anarchie trouve sa juste note dans la correspondance du Gouverneur Morris, que M. Esmein a relevée dans son ouvrage : Le 21 décembre 1792, Morris écrit à Jefferson : « Les Jacobins ayant derrière eux la populace parisienne ont été plusieurs fois à deux doigts de leur perte. Heureusement pour eux leurs adversaires sont timides pour la plupart, tandis que les chefs des Jacobins sont audacieux et déterminés. .. Beaucoup de membres ont parlé de quitter Paris, mais la même crainte qui les domine les empêchera de le quitter. » Le 24 Décembre 1792, Morris transmet à Hamilton de plus sinistres appréhensions : « S'il est permis de juger d'après les apparences, il y a dans l'air une tempête semblable à celle de septembre (2). »

A la séance, du 27 Décembre 1792 les tribunes avaient fait écho par leurs acclamations aux applaudissements que la Montagne, au mépris de l'interdiction des signes d'approbation et d'improbation, avait décernés à un discours de Lequinio. Malgré les observations du Président, les rappelant au respect de la Convention, les tribunes avaient redoublé de violence. Le Président ayant déclaré qu'il n'hésiterait pas à avoir recours à la force, de violents murmures s'élèvent dans la salle et dans les tribunes. Un membre de l'Assemblée se dresse et recommence d'applaudir. Aussitôt les tribunes retentissent d'acclamations fré-

(1) Voir au sujet de ces désordres : Aulard, *Histoire de la Révolution Française*.

(2) Esmein, *Gouverneur Morris*, p. 174.

nétiques et prolongées. Le Président veut faire entendre sa voix ; elle se perd dans le tumulte. Il agite la sonnette ; mais aussitôt le signal de l'ordre est couvert par les battements de mains et par les clameurs. Le Président se couvre et la séance n'est reprise que longtemps après (1).

D'ailleurs on ne se contentait souvent pas d'applaudir ou de crier des tribunes. Souvent le peuple allait jusqu'à envahir la salle, comme il arriva le 24 Avril 1793, après l'acquittement de Marat par le Tribunal Révolutionnaire. A la séance du 30, Buzot s'étant livré à une attaque virulente contre Marat et les Jacobins, les citoyens des tribunes manifestèrent une violente indignation. « Nous sommes tous Jacobins », ce cri parti de la Montagne fut répété par une grande partie des spectateurs. Après un long tumulte, un décret fut voté, qui ordonna l'évacuation de la tribune publique où les interruptions avaient commencé. Ce ne devait être là que le prélude de plus grands désordres. Le décret qui déclarait calomnieuse la pétition des trente-cinq sections de Paris tendant à obtenir l'exclusion de vingt-deux députés Girondins de la Convention ; celui qui proclamait comme un modèle de civisme l'adresse des Bordelais ; les véhémentes attaques des Girondins contre la société des Jacobins ; enfin l'union du côté droit et de la Plaine, qui semblait annoncer une majorité permanente, toutes ces circonstances étaient pour la commune de Paris autant d'outrages dont elle devait tirer vengeance. Aussi,

(1) *Mon. Réimp.* t. XIV, page 865.

chaque jour les couloirs de la Convention étaient-ils envahis, les tribunes comme prises d'assaut par des hommes et des femmes prompts à faire retentir la salle de murmures, de cris et de huées. Une motion était donc naturelle et fatale, celle qui, à la séance du 18 Mai 1793, fut faite par le député Girondin Guadet ; il proposa de mettre un terme à cet état de choses : « Vous y arriverez dit-il, en donnant au Président plus d'autorité que le règlement ne lui en accorde, en proclamant aux yeux de la France entière mauvais citoyen et contre-révolutionnaire quiconque troublera vos délibérations par des huées, des vociférations et des menaces, en prenant enfin d'une main plus ferme la police de votre salle que vous n'avez point (1). »

Cette proposition soulève des murmures de l'extrême-gauche et des tribunes publiques. Tout à coup, un bruit épouvantable se fait entendre dans une tribune : une femme en furie veut en arracher un homme. Le Président donne des ordres pour qu'on réprime ce scandale ; toutes les tribunes se croient insultées et se révoltent contre la garde. Marat intervient pour justifier cette scène en disant que « l'individu attaqué par la citoyenne est un aristocrate. » Les tribunes applaudissent les paroles de Marat. Un député inspecteur de la salle, chargé de prendre les mesures pour maintenir la police des tribunes, après avoir fait arrêter quelques femmes qui avaient provoqué et continué le désordre, rapporte quelques traits des

(1) *Mon. Rèimp.* t. XVI, page 419.

interrogatoires qu'elles ont subi. Il démontre que ces femmes qui, presque toutes, portent les livrées de la misère, mais qui se disent *dames de la fraternité* (1), sont salariées pour troubler les séances, surveiller ceux qui s'y rendent, obstruer les corridors, bloquer les tribunes réservées aux citoyens des départements, arracher les billets à ceux qui viennent occuper ces tribunes, sous prétexte que ce sont des aristocrates, des privilégiés qui les obtiennent.

Et cependant, dès l'ouverture de la Convention, les tribunes réservées ayant entretenu la jalousie du peuple, la Montagne désira que, par respect pour le principe d'égalité, il n'y eut de billets sous aucun prétexte pour assister aux séances de l'Assemblée Nationale ; mais ils avaient été maintenus en faveur des citoyens des départements qui ne venaient passer que quelques jours à Paris. Ces derniers mêmes, en suite des incidents qui viennent d'être relatés, furent supprimés dans la séance du 31 mai (2). C'était dès lors l'enceinte de l'Assemblée entièrement livrée à l'invasion populaire, c'était la Conven ion désarmée en face d'elle, et incapable de faire respecter ses droits.

On sait les évènements qui se déroulèrent à cette époque terrible de notre histoire, qui accompagnèrent et suivirent le vote de la Constitution de 1793. La Convention suspendue, l'organisation du Gouvernement Révolutionnaire,

(1) *Mon. Réimp.*, t. XVI, p. 421.
(2) *Mon. Réimp.*. t. XVI. p. 538.

l'institution du Comité de Salut public, souverain maître du pays, la Terreur. Il ne pouvait plus être question pour l'Assemblée de faire régner l'ordre, même chez elle. On y discutait à peine ; un effroi indicible gagnait les cœurs ; la Convention votait dans un silence morne les décrets exigés par les Comités.

Après le 9 thermidor et la reprise du Gouvernement par la Convention, celle ci, par une sorte de réaction, se retourna contre les terroristes. Envahie le douze germinal an III (1er avril 1795), elle ne trouva, dans les menaces d'un règlement de police, qu'une protection illusoire. Aussi la tentative avorta-t-elle. Il fallait des armes plus fortes : condamnations à mort et à la déportation. Au 1er prairial, nouvelle tentative. La Convention est envahie par la foule, par des femmes qui demandent du pain et la Constitution de 1793. De nombreux décrets d'arrestation sont rendus, et l'insurrection peut-être vaincue. Les derniers terroristes montent à l'échafaud.

Dès lors les réactions naturelles après tout mouvement désordonné, et le retour à des principes de Gouvernement plus équilibré et moins arbitraire changèrent profondément les choses. Une nouvelle Constitution fut faite, deux Conseils établis, auxquels il fallut assurer de tranquilles délibérations. Par son décret du 28 fructidor an III, la Convention chercha à épargner aux deux Conseils qui allaient la remplacer les insultes et les violences qu'elle même avait subies. Ce décret relatif à l'ordre et à la tenue qui devraient s'observer dans les délibérations de l'un et

de l'autre Conseil, fut précédé d'un rapport de Lareveillère-Lepaux, dans lequel l'auteur rappelait en termes très élevés la nécessité d'une discipline sérieuse et d'un ordre parfait dans le sein des Assemblées. Citant la parole de Rousseau : « de tous les sentiments, celui qui s'imprime le plus par les yeux, c'est le respect », il rappelait qu'il fallait remplacer le chaos par l'ordre, la stabilité, le silence, l'attention et la tranquillité. « Une chose, disait-il, nous a paru nécessaire : c'est la règle si sagement prescrite et si malheureusement violée qui interdit aux membres de l'Assemblée et aux citoyens présents tous signes d'approbation ou d'improbation..... .... Y a-t-il rien d'une indécence plus outrée que d'en user dans une Assemblée chargée des plus grands intérêts d'une nation, comme on en use dans un spectacle où chacun achète en entrant le droit de siffler ou d'applaudir à son gré le drame ou l'acteur (1). »

Aussi le décret prescrivait-il que « aucune troupe de citoyens armés ou non armés ne serait admise à défiler dans la salle des séances de l'un ou de l'autre Conseil ; pendant tout le cours de la séance les portes principales de la salle devaient rester fermées et ne pouvaient être ouvertes que pour l'introduction des messagers d'État. »

Quant aux prescriptions d'ordre concernant le public des

(1) Règlement du 28 fructidor an III (14 septembre 1795), rapport de Lareveillère-Lepaux. *Moniteur*, 1er jour complémentaire de l'an III (17 septembre 1795), p. 1442. Le décret est à la page 1453.

tribunes, le décret lui interdisait toute marque d'approbation ou d'improbation, sous peine d'en être exclu sur-le-champ par l'huissier chargé d'y exercer la police.

Il maintenait les dispositions des précédents règlements en ce qui concerne la juridiction pénale de l'un et de l'autre Conseil : « s'il arrivait qu'un ou plusieurs individus troublassent les délibérations, ils seront considérés comme perturbateurs à dessein, et, comme tels, punis ainsi qu'il suit d'après la gravité des infractions : exclus des tribunes par l'huissier, mis en prison pour 24 heures par l'ordre du Président ou de l'un des Commissaires inspecteurs de la salle, ou condamnés depuis trois jours jusqu'à un mois de détention par l'Assemblée. »

Le droit de juridiction pénale au profit des Conseils était maintenu dans toute son étendue. Ces prescriptions d'ordre ne découlaient pas seulement du droit règlementaire de police ou de surveillance normalement attribué à toute réunion pour assurer sa tranquillité ; mais elles procédaient, grâce au pouvoir de prononcer de la prison, d'un droit de jugement n'ayant pas son fondement dans une loi proprement dite, et sanctionné cependant par une contrainte corporelle.

Ces dispositions furent acceptées et votées, avec la conviction qu'elles étaient nécessaires à la défense des Conseils. Malgré l'exemple des Assemblées précédentes, d'où il résultait, qu'en face des mœurs et de la toute puissance populaires, les pénalités règlementaires, en dépit de leur rigueur, devenaient vaines et illusoires, les hommes de l'an

III les maintinrent dans leurs règlements. Ignorant que le vrai remède aux désordres était dans la sagesse populaire, dans le retour aux idées et aux principes de pondération et de respect envers la nation, ils jugèrent ces pénalités indispensables à la sécurité de la représentation nationale, avec bonne foi d'ailleurs, et avec la conviction qu'elles étaient efficaces à sauvegarder cette sécurité. Et au milieu de la lassitude générale, fruit des excès passés, on ne songea pas à les discuter.

Si les Assemblées postérieures, et jusqu'à celles de nos jours, ont conservé le droit d'exclure les étrangers des tribunes, celles de l'an III, furent les dernières à inscrire dans leur loi intérieure la peine de la prison. D'une part, la Constitution du 22 frimaire an VIII avait divisé et réparti les pouvoirs politiques. D'autre part, la réaction qui suivit le Coup d'État du 18 brumaire, la fatigue et l'indifférence dans laquelle tomba le pays à l'égard du régime parlementaire et des délibérations des Assemblées, la nullité même du Corps législatif qui ne présentait plus qu'un simulacre des Assemblées délibérantes, les préservèrent plus sûrement que les menaces de leurs règlements.

Plus tard, lors du rétablissement des principes du gouvernement parlementaire, on n'accorda plus aux Assemblées le droit de punir elles-mêmes ceux qui se rendaient coupables de désordres dans leur sein. On comprit que ce droit de juridiction exercé par les Chambres sortait du domaine rationnel de leurs attributions et constituait une

atteinte au principe de la division des pouvoirs ; que si les Assemblées révolutionnaires, violant en celà le principe qu'elles avaient proclamé, s'en étaient attribué l'exercice, c'était sous l'empire des évènements et pour pourvoir à leur propre défense ; mais que, par ce moyen seul, elles n'avaient pas pu l'assurer ; qu'il était donc inutile d'édicter une mesure qui, exceptionnelle en elle même, n'avait pas porté ses fruits.

La Charte de 1814 supprima un droit qui n'avait pas été pour peu de chose dans le désordre des Assemblées : le droit de pétition à la barre. D'autre part, elle suspendit, pour la Chambre des Pairs, le principe de la publicité sous ses deux formes. La Chambre des députés détermina l'admission des étrangers aux séances, suivant des règles qui sont encore en vigueur aujourd'hui : elle exigea le silence, proscrivit les marques d'approbation ou d'improbation, se réserva le droit de faire évacuer les tribunes. On continua donc à respecter le principe de la publicité des séances ; mais on le considéra sous son véritable jour : non plus, ainsi que les hommes de la Révolution, comme un acte politique, une surveillance actuelle que le peuple entier exerçait sur ses représentants, mais comme un moyen d'assurer, par la présence de témoins attentifs aux débats, la régularité et l'impartialité des procédures.

On essaya bien à la Constitution de 1848 de relever leurs traditions funestes et de ressusciter leur conception. De Tocqueville décrivant l'aspect de la Chambre des députés

au 24 février 1848 dit (1) : « Les tribunes étaient vides et fermées à l'exception de celle des journalistes dans laquelle avait pénétré une foule désarmée, mais déjà bruyante. Je fus plus frappé par les cris qui s'échappaient de là de temps à autre que par tout le reste de la séance. Il y avait 50 ans qu'on n'avait vu un spectacle de ce genre. Depuis la Convention, les tribunes étaient muettes et le silence des tribunes était rentré dans nos mœurs parlementaires. » Mais la Constituante sut résister à ces tentatives et en triompher.

D'ailleurs, tout en respectant le principe, les Assemblées corrigèrent l'admission du public aux séances. La plupart comptèrent tout d'abord sur l'aménagement des lieux pour éviter l'introduction de la foule. Il fut et il est toujours interdit de pénétrer dans l'hémicycle où siègent les représentants, où ceux-ci, les ministres et le personnel de la Chambre peuvent seuls pénétrer, ni dans les locaux où siègent les bureaux et les commissions. De plus les Assemblées ont exigé, pour qu'on puisse assister aux débats, que l'on soit muni de cartes spéciales délivrées par la Questure aux membres des Assemblées. Cependant le principe de la publicité est respecté en ce sens, que, en dehors de la présence dans les tribunes de personnes munies de billets, lesquelles ne sont en somme que des invités, tout inconnu qui se présente et demande à entrer, a droit à voir s'ouvrir devant lui la porte d'une des tribunes, dans

(1) *Souvenirs*. p. 68.

laquelle quiconque peut accéder jusqu'à concurrence des places qu'elle contient.

C'est ainsi qu'est organisée aujourd'hui la publicité des séances des Chambres. On a prévu néanmoins le cas où elles pourraient être troublées : Les Assemblées, depuis la Restauration, ont édicté dans leurs règlements à peu près invariablement les mêmes prescriptions. Pendant le cours des séances, les personnes placées dans les tribunes doivent se tenir assises, découvertes et en silence. Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation est sur le champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre. Lorsque des manifestations nombreuses viennent à se produire dans une tribune, le Président peut donner l'ordre qu'elle soit entièrement évacuée ; et toute personne qui trouble gravement les délibérations est passible de poursuites correctionnelles et traduite sans délai à cet effet devant l'autorité compétente.

Les Chambres n'ont plus aujourd'hui (1) et depuis longtemps aucun pouvoir pénal sur les personnes qui leur sont étrangères, en cas de troubles ou de désordres commis par elles au cours des délibérations. La juridiction éphémère de la Législative et de la Convention n'a pas de raison chez un peuple fait à des mœurs parlementaires sages, ayant la notion des intérêts du pays et le respect de la re-

(1) R. S. art. 111, 112, 113. — R. Ch. D. art. 137, 138, 139.

présentation nationale. Il ne suffit pas d'édicter des peines; il importe surtout de former le peuple par une éducation civique mieux comprise et une conscience plus nette de ses droits et de ses devoirs.

Le contrôle véritable par les électeurs sur leurs élus, ce n'est pas par le public des tribunes qu'il s'exerce. C'est par celui qui, chaque jour, suit les péripéties de la vie parlementaire dans les comptes rendus que la presse quotidienne met à sa disposition. C'est par les lecteurs des nombreuses feuilles publiques qui, grâce à la rapidité d'impression et à la facilité des communications, vont porter aux quatre coins de la France la relation des travaux parlementaires presque en même temps qu'ils s'accomplissent.

Là le public peut utilement s'instruire et s'informer; et on doit lui donner les moyens d'y arriver en lui fournissant aussi exactement que possible le récit fidèle des paroles et des gestes de ceux en qui il a mis sa confiance et à qui il a donné mission de le représenter.

Nous allons voir dans les pages suivantes ce qui a été fait pour garantir au public l'exactitude et la mesure dans la relation des travaux législatifs et protéger les Assemblées contre certains faits commis dans cet ordre d'idées à leur préjudice, hors les séances parlementaires.

B

L'exercice de la Juridiction pénale contre les faits commis au préjudice des Assemblées hors les séances parlementaires

Pour éviter que la critique par la Presse des travaux parlementaires ne sortit des limites raisonnablement permises, la loi, à certaines époques, considérant que, par la nature de leur juridiction toute politique, par l'effet de la publicité de leurs opérations, les Chambres étaient, plus que toute autre organisation, exposées à des attaques violentes et injustes, avait accordé une protection spéciale aux Chambres prises en corps.

§ 1

Une loi du 17 mai 1819 sur la répression des crimes et délits commis par la voie de la Presse avait, dans son article 11, institué et puni le délit d'offense envers les Chambres ou l'une d'elles ; quelques jours après, une loi du 26 mai 1819, relative à la poursuite et au jugement de ces crimes et délits de presse, avait, dans son article 2, indiqué les moyens de poursuivre ces offenses. Ces deux lois formèrent, avec celle du 9 juin 1819, un code complet en cette difficile matière qu'est la liberté ou la règlementation de la Presse. Ç'avait été la grande œuvre de cette année 1819. La Presse, réduite au silence pendant tout l'Empire, récla-

mait depuis longtemps son émancipation. L'élaboration de ces lois tant désirées, destinées à lui assurer la liberté tout en réprimant ses excès, était une tâche, qu'en l'état des esprits il n'était plus possible d'ajourner. Il s'était formé dans le Cabinet comme dans les Chambres une majorité favorable aux idées libérales. Le duc de Broglie fut chargé du soin de préparer les projets de loi que les Chambres auraient à voter. Ses trois projets furent adoptés par elles avec quelques modifications et la France jouit ainsi, dès ce jour, d'une liberté à peu près complète de la presse. La législation cessa d'être préventive pour devenir seulement répressive; on pouvait dorénavant publier sa pensée sauf à répondre de ses écrits.

A ces fins la première loi, celle du 17 mai 1819, avait posé les bornes qu'il ne serait pas permis de dépasser sans devenir coupable. S'agissant des Assemblées, elle punit expressément les cas où cette mesure raisonnable serait dépassée à l'égard des Chambres législatives, en sanctionnant les délits d'offense, d'injure ou de diffamation qui seraient commis envers elles. Et la loi du 26 mai 1819 eut pour effet d'attribuer au jury la connaissance des délits de presse lorsqu'ils toucheraient à la politique ou aux imputations envers des fonctionnaires publics. La poursuite devait en général avoir lieu d'office et à la requête du ministère public; mais une restriction à ce principe était admise au profit des Chambres. La poursuite des injures ou diffamations à elles adressées ou dirigées contre elles pendant leur session, ne pouvait avoir lieu qu'au-

tant que la Chambre offensée l'autoriserait. Le ministre en avait donné pour motif (1) : « d'une part, la dignité même des Assemblées, qui ne permettait pas qu'elles pussent être en quelque sorte traduites en jugement sans leur consentement formel ; de l'autre, la nécessité d'opposer une barrière aux emportements d'une majorité depuis longtemps en possession du pouvoir qui, pesant de toute sa force sur le gouvernement et par lui sur le ministère public, pourrait être tentée de devenir oppressive et d'imposer silence à l'opposition. Il fallait donc qu'une délibération solennelle de la Chambre précédât la poursuite, que la minorité put s'y faire entendre, et que l'opinion avertie fut mise en mesure de se prononcer. » Il s'en suivait la possibilité d'incriminer par l'effet des lois de 1819 l'offense, la diffamation ou l'injure envers les Chambres, se manifestant par des discours, des cris ou des menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, par des écrits, des imprimés, des dessins, des placards et des affiches rendus également publics, en un mot par tous les moyens énoncés dans l'article 1er de la loi du 17 mai 1819.

Mais le législateur de 1819 avait également pensé que l'on n'offense pas seulement une Assemblée par des outrages directs, et que l'on peut l'offenser encore en travestissant le compte rendu de ses débats. La question avait été soulevée au cours de la discussion de la loi précitée, et elle avait provoqué un débat sérieux. Benjamin Cons-

(1) Séance du 19 mai 1819. *Mon. Un.* du 29 mai 1819, p. 693.

tant avait demandé (1) que les journaux ne pussent encourir aucune poursuite à raison du compte qu'ils rendraient des séances des Chambres : la publication des débats parlementaires ne serait pas suffisamment garantie si les journalistes pouvaient craindre d'être poursuivis sous prétexte de les avoir dénaturés dans les extraits qu'ils en feraient. Cependant la liberté ne saurait dégénérer en licence, la liberté au sens strict du mot ne pouvant d'ailleurs exister dans le domaine des choses politiques non plus que l'absolu. L'impossibilité est manifeste d'accorder une impunité totale à ceux qui, dans un but de malveillance et poussés par l'esprit de faction, donneraient à ces extraits un caractère de mensonge et de calomnie. La Chambre devait fatalement hésiter entre ces deux opinions opposées. Le Garde des Sceaux trancha la difficulté, ou du moins l'éluda, en acceptant un amendement de M. de Chauvelin qui n'admettait au privilège réclamé par Benjamin Constant que les comptes fidèles rendus de bonne foi. L'esprit libéral triomphait et cette nature d'offense envers les Chambres n'était, dans la législation de 1819, reconnue que d'une façon négative.

C'est, de même, grâce à cet esprit libéral et pour la plus sûre garantie du principe de la séparation des pouvoirs que l'exercice de la juridiction pénale n'avait pas été confié aux Chambres. Au cours de la discussion de la loi du 26

(1) Séance Ch. D. du 21 avril 1819. *Mon. Un.* du 22 avril 1819, p. 489, 490.

Mai, cette question de compétence avait été soulevée. M. de la Bourdonnaye avait demandé par amendement, « dans l'intérêt de la dignité et de l'indépendance des Chambres intimement lié à celui des libertés publiques, que dans le cas où elles se jugeraient offensées, elles pussent se faire justice à elles mêmes sans avoir à réclamer l'intervention d'un autre pouvoir. » M. Beugnot avait repoussé cet amendement comme contraire à l'esprit de la législation française, qui sépare entièrement l'action législative de l'action judiciaire, et comme tendant à établir entre les pouvoirs une confusion dont les premiers temps de la Révolution avaient fait éclater les dangereuses conséquences.

Ces sages arguments, appuyés par le rapporteur M. Cassaignoles, entraînèrent la Chambre ; et comme les membres de la Gauche, ne disposant pas de la majorité parlementaire, ne voulaient pas soumettre la Presse, qui, à ce moment faisait leur principale force, à l'omnipotence de cette majorité, deux ou trois ultra-royalistes se levèrent seuls pour appuyer la proposition de M. de la Bourdonnaye (1). Mais ce dernier devait plus tard prendre sa revanche.

Ces différentes questions ne tardèrent pas à être reprises par une autre législation apparue peu d'années après et empreinte d'un caractère de rigueur et d'intransigeance contrastant avec celui du régime précédent.

(1) Séance Ch. D. du 22 avril 1819. *Mon. Un.* du 24 avril 1819. p. 499.

§ II

Par suite du changement de ministère qui avait eu lieu au cours de l'année 1821, et avait amené au pouvoir exclusivement des membres de la Droite (MM. de Villèle, Corbière, duc de Bellune, de Peyronnet, de Montmorency, de Clermont-Tonnerre), la France était dotée d'un gouvernement animé d'idées réactionnaires, dont l'influence s'étendait jusqu'à la majorité de la Chambre élective.

Cet esprit de réaction se fit bientôt sentir sur la législation relative à la Presse. C'est un fait notable que la liberté de la Presse qui, théoriquement, n'a jamais été contestée depuis 1789, a été souvent et profondément violée; tant il est vrai que cette liberté est, de toutes, celle qui subit le plus les fluctuations de l'esprit public. Or, à cette session de 1821, le ministère s'était avec regret décidé à retirer une loi proposée par le ministère précédent pour le maintient de la censure des journaux. Mais M. de Villèle n'avait pas dissimulé l'intention de remplacer d'une manière efficace cette arme tombée de ses mains, et le Garde des Sceaux avait, le jour même de l'installation du Cabinet, annoncé la présentation prochaine d'une loi sur la police de la presse périodique. Le 2 Janvier 1822, M. de Peyronnet présenta en effet à la Chambre des députés un projet de loi auquel il assigna pour motifs les dangers de la licence des journaux et la nécessité de la prévenir et au besoin de

la réprimer en exigeant de ceux qui les publiaient des garanties efficaces (1).

Ce projet n'était en réalité que le complément d'une loi plus générale pour la répression des délits de presse. Conçue avec le désir secret de désarmer la Presse et de la mettre en esclavage, inspirée par l'idée que toute liberté était en cette matière pratiquement impossible, et par la volonté qu'avaient les gouvernants d'alors de se débarrasser de quiconque était prêt à critiquer un pouvoir dont ils abusaient, cette loi devait dans les vues du Cabinet être discutée la première. Aussi, dès le 14 Janvier, le Président Chifflet en présenta le rapport en séance publique. Elle fut longuement et remarquablement discutée du 19 Janvier au 6 Février et promulguée à la date du 25 Mars 1822. Son but était d'enlever au jury le jugement de la plupart des délits de presse, et de le transférer aux Cours Royales, comme pour livrer l'existence des journaux au plus effroyable arbitraire.

Cependant, et c'est le point intéressant pour cette monographie, les Cours Royales n'étaient pas compétentes pour tous les délits. La loi de 1822 maintenait le délit d'offenses aux Chambres inscrit dans la loi de 1819, et

(1) Pour cet historique des lois sur la Presse, voir les ouvrages de G. Le Poittevin : *La liberté de la Presse depuis la Révolution* (1789-1815), Paris. Rousseau, 1901. — *Traité de la Presse*, (règlementation de l'imprimerie, de la librairie, de la Presse périodique, de l'affichage et du colportage, et infractions commises par l'impression, l'écriture et la parole). Paris. L. Larose, 1902.

donnait place à une incrimination que n'avait pas admise cette dernière ; elle avait fait un délit du travestissement par les journaux et écrits périodiques du compte rendu des débats de la Chambre. L'article 7 (1) sanctionnait sévèrement l'infidélité et la mauvaise foi dans ce compte rendu : il le punissait d'une amende sérieuse, et d'emprisonnement lorsqu'il était offensant pour la Chambre ou l'un de ses membres.

Mais il n'avait pas été jugé suffisant de confier aux Cours Royales la poursuite et la répression de ce double délit. C'est aux Chambres elles mêmes que cette mission fut confiée : elle eurent le droit de traduire le prévenu à leur barre et de le juger elles mêmes. On consacrait ainsi à leur profit un droit exorbitant, et on consommait cette effrayante chose, négation de toute justice, qui consiste à être juge et partie dans sa propre cause.

(1) Loi 25 mars 1822, art. 7 : « L'infidélité et la mauvaise foi dans le compte que rendent les journaux et écrits périodiques des séances des Chambres et des audiences des Cours et Tribunaux seront punis d'une amende de 1000 à 6000 francs.— En cas de récidive, ou lorsque le compte rendu sera offensant pour l'une ou l'autre des Chambres, ou pour l'un des pairs ou des députés, ou injurieux pour la Cour, le Tribunal ou l'un des magistrats, des jurés ou des témoins, les éditeurs du journal seront en outre condamnés à un emprisonnement d'un mois à trois ans. Dans les mêmes cas, il pourra être interdit pour un temps limité ou pour toujours aux propriétaires et éditeurs du journal ou écrit périodique condamné, de rendre compte des débats législatifs ou judiciaires. La violation de cette défense sera punie de peines doubles de celles portées au présent article. »

Les articles 15 et 16 de la loi du 25 mars 1822 contenaient les dispositions suivantes :

« Art. 15 : Dans le cas d'offense envers les Chambres ou l'une d'elles, par l'un des moyens énoncés en la loi du 17 mai 1819, la Chambre offensée, sur la simple réclamation d'un de ses membres, pourra, si mieux elle n'aime autoriser les poursuites par la voie ordinaire, ordonner que le prévenu sera traduit à sa barre. Après qu'il aura été entendu ou dûment appelé, elle le condamnera, s'il y a lieu, aux peines portées par les lois. La décision sera exécutée sur l'ordre du Président de la Chambre.

« Art. 16 : Les Chambres appliqueront elles-mêmes, conformément à l'article précédent, les dispositions de l'article 7 relatives au compte-rendu par les journaux de leurs séances. »

Ce que le libéralisme avait empêché en 1819, l'esprit de réaction, en 1822, le fit triompher après certaines résistances. Ce ne fut pas en effet sans difficulté que la majorité réussit à faire prévaloir son détestable système. Elle eut à lutter contre l'opposition énergique d'une minorité courageuse, qui ne se faisait pas illusion sur le but poursuivi par ses adversaires, mais qui n'en donna pas moins toute sa peine et tous ses efforts à la cause, si compromise, de la liberté.

Le rapport qui avait précédé la discussion du projet de loi, avait, ai-je dit, été présenté en séance publique le 4 janvier par M. Chifflet (1). On peut mesurer, en le lisant

(1) *Mon. Un.* du 16 janvier 1822, p. 64.

et en le comparant au langage tenu trois ans auparavant par M. de Serre lorsqu'il présentait et qu'il défendait la loi de 1819, dans quelle proportion le gouvernement s'était éloigné depuis lors des voies du libéralisme. En la personne du rapporteur s'unissaient d'ailleurs aux préjugés généraux du parti conservateur ceux de la portion la plus arriérée de l'ancienne magistrature. Le ton du rapport s'en ressentait dans plus d'un passage.

Aussi bien, voici comment le rapporteur justifiait la nouvelle attribution judiciaire des Chambres (1) : « Les formes de notre Gouvernement placent les Chambres à la tête des Corps créés ou reconnus par la Charte. Cette prééminente attribution nécessite un pouvoir suffisant pour réprimer une offense et, en cela, une indépendance absolue qui n'existerait pas si la punition des délits dirigés contre elles était confiée à d'autres Corps et devait leur être demandée par elles. Cependant il faut placer quelque part la répression des offenses qu'on oserait se permettre contre les Chambres, souvent dans la vue plus criminelle d'arriver jusqu'au trône, en cherchant à discréditer ses premiers soutiens. Votre commission n'a pas cru que ce pouvoir pût être mieux placé que dans les Chambres mêmes. Il ne s'agit ici que des offenses contre elles, non contre leurs membres.

« Les Chambres ont trop le sentiment de leur dignité pour qu'elles fassent usage de ce pouvoir hors des cas

(1) Séance du 14 janvier. *Mon. Un* du 16 janvier 1822, p. 64.

rares d'une attaque dangereuse pour l'Autorité. Les autres offenses ne mériteront que leur mépris, et ce mépris se fera sentir par la non poursuite. Cette idée de la force, cette faculté de se faire justice à soi-même ne paraissent ni applicables, ni à craindre. On ne trouvera pas dans les Chambres cette susceptibilité que l'on voit chez les particuliers pour une injure individuelle. Tout ce qui est amour-propre, passion, petite vengeance est trop au-dessous d'elles; elles ne seront jamais frappées que de ce qui menacerait la Monarchie dans un des premiers Corps de l'État. Rapportons-nous-en à cette délicatesse même des mœurs françaises; il faudra que le besoin de punir soit bien senti et longtemps senti pour que les Chambres se décident à se faire justice à elles-mêmes ou plutôt à faire justice à la société menacée. »

L'optimisme du rapporteur n'était pas plus justifié par l'histoire du passé qu'il ne devait l'être par celle de l'avenir; le piédestal d'impartialité sur lequel il plaçait les Chambres était réellement trop haut, tout comme ce mérite est réellement inaccessible à ceux dont la vie se déroule au milieu des passions politiques.

S'agissant de l'article 16, les mêmes raisons, d'ailleurs, l'entraînaient : « Il est un autre délit, disait-il, qui, par la nature des choses, ne peut être que de la compétence des Chambres, c'est celui commis par les journaux dans le compte rendu des séances, avec infidélité et mauvaise foi. Elles seules peuvent en être juges. Serait-il possible que leurs membres fussent cités pour ou contre le prévenu,

par-devant des Tribunaux, pour être entendus sur ce qui se serait passé dans leurs séances? Chacun en sentira l'inconv nance. Cette nécessité de reconnaître la compétence des Chambres dans ce cas doit faire adopter plus facilement celle que l'article précédent lui accorde. »

La lecture de ces opinions avait été interrompue par les murmures de la Gauche, auxquels la Droite avait opposé de bruyants témoignagnes d'approbation. La discussion générale de la loi s'ouvrit ainsi le 19 janvier, au milieu de l'exaltation générale des esprits. Elle fut l'occasion de plaidoyers admirables soit pour, soit contre la loi ; le parti de l'opposition y brilla surtout, par l'énergie et le talent qu'il employa à défendre la cause de la liberté. La seule question qui est à retenir en cette thèse, celle de la juridiction pénale des Assemblées, fut en particulier vivement débattue.

Le titre second du projet de loi, dans lequel se trouvent les dits articles 15 et 16, vint en discussion à la séance du 2 février. Déjà au cours de la discussion générale certains orateurs en avaient commencé la critique. M. Pavé de Vandeuvre en particulier avait fait entrevoir « tout ce que renferme d'injuste et d'odieux l'article du projet qui donne à la Chambre le droit de se prononcer elle même sur le compte rendu de ses séances et qui l'établit ainsi juge et partie dans sa propre cause. » Et il n'avait pas manqué d'y voir à très juste titre la conséquence naturelle de ce besoin de force matérielle qui s'épuise en efforts pour étouffer la voix publique au dehors, et les voix de l'oppo-

sition dans l'enceinte des Assemblées, qui accepte sans pudeur tous les moyens qu'il invente pour écraser une minorité qu'il redoute (1).

M. Bignon, avait, lui aussi, à un autre point de vue, pour repousser les pénalités d'exception proposées pour la protection des députés, dans leur personne, leurs droits et leur honneur, dénoncé tout ce qui est, au total « moyen remis à la majorité pour asservir la minorité (2). »

Au Cours de la discussion par articles, s'agissant de l'article 12 du projet de loi, lequel devait devenir le 15e de la loi, M. Chauvelin proposa un amendement portant «que la condamnation ne pourrait être prononcée que par les huit douzièmes des voix, que le prévenu pourrait choisir un défenseur, qu'il aurait le droit de faire défaut et que la Chambre serait obligée de se conformer quant au jugement aux règles établies par la loi de 1819 (3).» C'était à ses yeux l'indispensable précaution pour atténuer les dangers d'une attribution qui n'était justifiée ni par la Charte, ni par les pratiques ordinaires, ni par les mœurs; les mœurs étaient traditionnelles en France pour tenir comme peu convenable, peu généreux, d'assez mauvaise foi et de mauvais goût d'être juge dans sa propre cause et de se faire justice à soi-même; d'après la Charte, nul ne devait être

(1) Séance Ch. D. du 22 Janvier 1822. *Mon. Un.* des 22 et 23 Janvier 1822, p. 93.

(2) Séance Ch. D. du 24 Janvier 1822. *Mon. Un.* du 26 Janvier 1822, p. 107.

(3) Séance du 2 février 1822. *Mon. Un.* du 3 février 1822, p. 161, 162.

soustrait à ses juges naturels ; quant aux pratiques, les formes judiciaires étant différentes de celles que pourrait suivre une Chambre législative, à défaut d'un règlement déterminant les formes de la défense et du jugement, quelles difficultés ne devaient-elles pas comporter ! Et sa conclusion était que « ouvrir une arène à ceux qui vous ont attaqués, c'est leur fournir les moyens de vous porter des coups plus sensibles. Dans un moment où l'opinion publique ne vous serait pas favorable vous ne ferez, en infligeant des punitions rigoureuses, qu'envenimer les blessures que vous aurez reçues. »

Les dangers d'une telle attribution à une Chambre sont de tous les temps ; ils étaient particulièrement graves pour une Assemblée qui au lieu d'être calme, exempte de prévention, et désireuse d'assurer toutes les libertés publiques, se trouvait divisée entre deux partis dont l'un, la majorité, laissait peu de chances à ceux qui seraient du parti contraire. Manuel se chargea de le lui rappeler. « Nous ne pouvons pas avoir la prétention, disait l'orateur (1), de jouer dans le cercle des pouvoirs constitués un rôle plus important que le pouvoir royal lui-même. Eh bien ! le pouvoir royal ne se fait pas justice à lui même.. . Considérez de quelle nature peuvent être les offenses dirigées contre vous : si c'est une simple injure de la part d'un individu, vous êtes placés trop haut pour qu'elle puisse vous

(1) Séance du 2 février 1822, *Mon. Un.* du 3 février 1822, p. 162.

atteindre ; et parce qu'un homme, dépourvu de raison ou de mesure, vous aura adressé des propos plus ou moins graves, pouvez-vous croire que votre considération en souffre ? Si au lieu d'injures, ce sont des reproches, de deux chose l'une : ou ces reproches seront fondés ou ils ne le seront pas. S'ils sont fondés, il est juste qu'on puisse vous les adresser. Il faut que l'on puisse vous retracer les erreurs involontaires dans lesquelles vous seriez tombés. Si au contraire les reproches ne sont pas fondés, l'opinion publique en fera justice.... » Et plus loin, « Vous auriez beau dans les jugements que vous rendriez n'être guidés que par un sentiment de justice, on ne croira jamais qu'on est bon juge dans sa propre cause. Il est possible que ce qui vous paraîtrait une offense n'en fût pas une aux yeux de la nation. Alors elle pourrait à cet égard se diviser en majorité et en minorité et le soin que vous prendriez à venger une offense pourrait compromettre le repos public. » Au jury revenait tout naturellement la compétence en cette matière, car, pris dans la société, il constituait un tribunal suffisamment indépendant.

Ces arguments furent vivement combattus par le Gouvernement et les membres de la Droite. M. de La Bourdonnaye, d'abord (1), qui en 1819 avait proposé sans succès la mesure en discussion, en prit naturellement la défense. Pour lui, la plus grande erreur dans laquelle pouvaient tomber des législateurs c'était de décider des questions

(1) Séance du 2 février. *Mon. Un.* du 4 février 1822, p. 164.

de droit politique par les motifs n'appartenant qu'à des questions de droit civil.

M. Lainé appuya cet avis : « Renverriez-vous, dit-il, au jugement des tribunaux le compte infidèle et de mauvaise foi qui aurait rendu de vos séances? Il y aurait à cela des inconvénients de toute espèce. Un de ces inconvénients serait de donner une sorte de délégation au pouvoir judiciaire pour connaître des faits qui concernent les pouvoirs politiques établis dans l'intérêt général. Il y aurait de plus l'impossibilité physique pour la justice ordinaire d'apprécier le corps du délit. Comment les tribunaux pourraient-ils savoir que le compte rendu de vos séances est infidèle et de mauvaise foi, si ce n'est en vous appelant vous-mêmes? »

Cette argumentation subtile se trouvait entachée du vice de tout raisonnement qui fait appel à l'idée, entre toutes imprécise et incertaine, de délégation implicite de pouvoirs. Chaque pouvoir distinct constituant une délégation immédiate d'un attribut de la souveraineté nationale, le titulaire de chacun d'eux doit recevoir sa compétence et ses attributions, non d'un autre pouvoir, mais directement de la nation. Or l'idée de délégation suppose chez le titulaire de la fonction le pouvoir de déléguer le droit de décision qui lui appartient, le droit de faire à sa place les actes juridiques qui rentrent dans ses attributions. Ce pouvoir de délégation paraît contraire aux principes de notre droit constitutionnel et public. En effet chaque fonctionnaire tient aujourd'hui son autorité de la Constitution ou de la Loi, pour l'exercer et non pour en disposer, et non point de la volonté du

fonctionnaire délégant. Si le délégué est compétent, c'est en vertu de la loi ; et il ne l'est d'ailleurs que si le délégant est lui-même compétent pour exercer les attributions déterminées par la loi. On ne peut déléguer qu'un droit qu'on a. Or le Parlement qui n'est que l'organe de la puissance législative appartenant à la nation ou, plus exactement, à l'Etat, ne saurait donner de délégation au pouvoir judiciaire et modifier une compétence établie par la Constitution (1).

L'argument de M. Lainé, basé sur cette idée de délégation, ne portait pas, à notre avis. A la vérité, l'orateur faisait une confusion. Si, comme il le prétendait, réserver le jugement des délits en question aux tribunaux était investir le Judiciaire de fonctions politiques, en revanche, l'attribuer aux Chambres elles mêmes c'était investir un pouvoir politique de fonctions judiciaires, ce qui était plus grave encore, car le Judiciaire est un pouvoir d'exécution. Le gouvernement n'en réussit pas moins à entraîner la Chambre et à obtenir de la majorité, à la grande indignation de la Gauche, le vote de l'article 15 et le rejet de l'amendement Chauvelin.

Il obtint également, après ce premier succès, et sans trop de peine, le vote de l'article 16, corollaire en quelque sorte du précédent, qui investissait les Chambres du droit de juger les délits d'infidélité dans le compte rendu de leurs séances. Les orateurs de la Gauche combattirent

(1) Voir au sujet de la notion de délégation : Duguit, *Éléments de Droit Constitutionnel* p. 443 et s., 1017-1024. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel* (2e édition) p. 230, 562, 650.

encore avec une extrême chaleur cette attribution qui plaçait la Chambre sur la route de l'omnipotence parlementaire et de la tyrannie ; restreindre cette publicité était porter atteinte à la vie du régime représentatif ; c'était violer la Charte, que d'enlever aux citoyens les garanties qu'elle leur avait données ; cependant que le seul but des auteurs d'un semblable article ne pouvait être que d'opprimer la minorité en ordonnant que les journalistes favorables à celle-ci parussent à la barre pour y recevoir l'ordre de se taire et y être frappés de sévères punitions.

MM. de Martignac, de Villèle, de Peyronnet firent admettre que la juridiction proposée était la seule praticable pour ce genre de délits, la seule qui pût protéger efficacement la dignité des Corps appelés à l'exercer. Et la majorité royaliste, ratifiant cette manière de voir, consentit à confondre dans la même main les divers pouvoirs sociaux que les anciens principes et la Charte royale avaient divisés. Le général Foy avait eu raison de leur dire : « Vous êtes descendus de votre dignité (1). »

§ III

De la compétence fixée par la loi de 1822, les Chambres de la Restauration et de la Monarchie de Juillet ont usé plusieurs fois. Il est intéressant de savoir comment, en

(1) Séance du 2 février. *Mon. Un.* du 4 février 1822, p. 166.

quelques circonstances, elles s'y sont pris, et de quelle façon elles ont jugé.

Une des plus retentissantes fut l'affaire du journal *Le Drapeau Blanc*, devant la Chambre des Pairs.

Au mois de février 1823, le Gouvernement avait présenté un projet de loi sur la dotation des Chambres aux termes duquel la Chambre des Pairs devait recevoir une allocation destinée à assurer à ses membres une situation plus certaine et moins dépendante que celle dans laquelle elle était placée à l'égard de la Couronne, seul arbitre jusque là des pensions à leur accorder pour soutenir leur dignité. Mais le projet ne supprimait pas le droit pour la Couronne d'accorder des dotations nouvelles à qui bon lui semblerait, et maintenait ainsi l'abus auquel la loi tendait à remédier (1).

Les journaux l'avaient attaqué avec beaucoup de vivacité. *Le Drapeau Blanc* en avait pris texte pour se livrer contre la Chambre des Pairs à quelques épigrammes qui exprimaient avec une pointe d'impertinence le dédain dont le parti était animé à l'égard de la nouvelle aristocratie. Le 18 février 1823, le comte de Noé déposa sur le bureau de la Chambre des Pairs un exemplaire de ce journal et pria la Chambre d'ordonner, conformément à l'article 15 de la loi du 25 mars 1822, que l'éditeur responsable du *Drapeau Blanc* serait traduit séance

(1) Voir sur ces pensions et dotations quelques renseignements donnés par Delpech. V° « Pensions civiles », dans le Répertoire général alphabétique du Droit Français.

tenante à la barre de l'Assemblée pour y être entendu sur l'insertion de l'article publié dans la feuille de la veille, et relatif à la Chambre des Pairs, ainsi que pour y être condamné, s'il y avait lieu, aux peines portées par l'article 5 de la même loi. »

L'éditeur responsable, le sieur Parson, ayant, conformément à cette proposition, été cité et ayant comparu devant la Chambre, déclara que l'article incriminé avait pour auteur M. Martainville, prêt à en accepter la responsabilité, et, à ces fins, venu avec lui, sur la connaissance qu'il avait eue de la citation donnée à son éditeur pour comparaître devant la Chambre ; sur quoi il fut aussitôt traduit à la barre par ordre du Président. Martainville fut déclaré coupable et condamné à un mois d'emprisonnement et à 100 francs d'amende ; Parson, éditeur responsable, déclaré non coupable ; le Président annonça qu'aux termes de l'article 15 de la loi du 25 mars 1822 il ferait exécuter la décision de la Chambre relative au sieur Martainville (1).

Quelques années après, un cas analogue amena devant la Chambre des Députés l'éditeur du journal *Le Commerce*, sur la proposition faite par M. de Salaberry le 20 février 1826, à raison de deux articles publiés dans les numéros des 7 et 11 décembre 1825, où il était dit de la Chambre des députés « qu'elle ne s'était servie de ses immenses pouvoirs

(1) Séances des 18, 22, 25 février 1823. *Mon. Un.* des 21, 27 février et 8 mars 1823, pages 205, 217, 235, 275.

qu'au profit d'intérêts personnels qui, malheureusement, se sont trouvés en concurrence avec les intérêts du pays ; qu'elle n'était plus guère qu'un embarras pour le ministère aussi bien que pour la nation ; que l'organisation, la composition et les actes de la Chambre semblaient en faire un tuteur naturel des courtisans et des commis. »

Ces mots, jugés comme constituant une offense envers la Chambre, coûtèrent à l'éditeur Chardon la même peine qu'à Martainville : un mois d'emprisonnement et 100 francs d'amende (1).

C'était là le minimum de la peine édictée par l'art. 11 de la loi du 17 mai 1819, et il ne fut prononcé que sur la vive insistance de quelques membres, M. Hyde de Neuville en particulier. Mais la Chambre se montra plus dure à l'égard du journal *La Tribune* qui, en 1833, lui donna de nouveau l'occasion d'exercer sa juridiction.

Le deux avril 1833, M. Viennet dénonça à la Chambre des députés un article de ce journal qui, suivant lui, « portait les plus graves accusations contre un membre de la Chambre et contre la Chambre elle-même. » Le gérant de ce journal, le sieur Lionne, fut condamné, comme coupable d'offenses envers la Chambre, à trois ans de prison et 10,000 fr. d'amende (2).

(1) Séances des 20, 21, 27, 28 février et 1er mars 1826. *Mon. Un.* des 21, 22, 28 février, 1er et 2 mars 1826, p. 211, 212, 215-220, 245, 247-250, 251, 254.

(2) Séances des 2, 4, 8, 9, 10 et 16 avril 1833. *Mon. Un.* des 3, 5, 8 et 9, 10, 11, 17 avril 1833, p. 932, 956, 992, 1007, 1015, 1075.

Ce fut à peu près la même peine que, quelques mois après, la Chambre des Pairs infligea au sieur Rouen, gérant du journal *Le National*, au sujet d'un article paru dans le numéro du 10 décembre 1834, intitulé : « De la compétence de la Cour des Pairs. » Cet article, dénoncé dès le lendemain à la Chambre des Pairs par le comte Philippe de Ségur, attaquait et flétrissait cette compétence dans l'affaire des prévenus d'avril 1834 qui avaient comparu devant la Cour des Pairs à la suite d'une réunion séditieuse fomentée à Lunéville dans le but de marcher sur Paris et d'y proclamer la République.

Rouen fut condamné, comme Lionne, à 10,000 francs d'amende, mais seulement à deux ans d'emprisonnement (1).

Nous trouvons un nouvel exemple dans l'affaire du journal *Le Réformateur* devant la Chambre des députés en 1835. Dans la séance du 23 mai 1835, M. Jollivet réclama l'application de l'article 15 de la loi de 1822 contre le gérant responsable du journal *Le Réformateur*, à raison d'un article paru dans cette feuille le jour même et intitulé « Assommeurs législatifs ». Cet article avait été provoqué par l'évacuation de la tribune des journalistes ordonnée quelques jours auparavant par le Président Dupin, et par les altercations qui s'en étaient suivies entre certains journalistes et certains députés. De la résolution résumant les votes de la Chambre et lue par le Président, résulta la

(1) Séances des 11, 12 et 16 décembre 1834. *Mon. Un.* des 12 13, 16 décembre 1834, p. 2211, 2214, 2235.

condamnation dudit gérant, M. Yves Jaffrenou, à un mois de prison et 10,000 francs d'amende (1).

Cette série d'affaires, dont nous pourrions, d'ailleurs, mais au risque de la rendre fastidieuse, allonger la liste, nous suffira pour dégager quelques traits particuliers de cette juridiction des Chambres, et retracer par un coup d'œil d'ensemble les pratiques et la procédure qu'elles ont suivies.

Aucun règlement, complément de la loi elle-même, n'était en effet intervenu pour fixer les formes de la procédure et du jugement et les droits des parties, malgré les demandes faites à la séance du 21 février par M. de La Bourdonnaye et à celle du 28 février par MM. de Berbis et Bourdeau. Aussi de semblables propositions avaient été renouvelées au cours de ces différentes affaires. A la suite de la proposition Salaberry, relative au journal *Le Commerce*, Benjamin Constant, par la voie d'un rappel au règlement, avait demandé l'ajournement de la discussion afin de pouvoir déterminer la procédure et dégager par ce moyen la Chambre de l'éventuel reproche de faire des accusations par impromptu et des condamnations à l'improviste. Mais ces demandes n'avaient pas reçu satisfaction.

En l'absence de règles précises, des difficultés s'élevèrent dès l'affaire du *Drapeau Blanc*. Le prévenu serait-il mandé séance tenante, ou à la séance suivante seulement ? C'est

(1) Séances des 23, 25 et 26 mai 1835. *Mon. Un.* 24, 26, 27 mai 1835, p. 1279, 1298, 1306.

cette dernière solution qui fut adoptée dans cette circonstance ; le prévenu fut cité pour le lendemain. Ainsi fut fait également pour Rouen, gérant du *National*.

Un autre manière de procéder fut celle de la Chambre des députés en 1833, s'agissant de l'affaire de *La Tribune*. Un débat s'ouvrit sur le point de savoir si l'affaire serait renvoyée à l'examen des bureaux ou si la Chambre statuerait de suite. Le renvoi dans les bureaux fut prononcé. Deux jours après, le quatre avril, le rapport déposé par M. Persil concluait à la citation directe du prévenu à la barre de la Chambre. Il fut ordonné que ce rapport serait imprimé et distribué. La discussion de ses conclusions commença le 8 avril. Il fut combattu par M. Gaëtan de la Rochefoucauld, qui proposa, au nom de la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif de répudier à jamais la loi de 1822, comme néfaste et contraire à la Charte ; par M. Pataille, M. Thouvenel, M. Emile Chaigneau. Il fut appuyé par MM. Petit, de Rémusat, Garnier-Pagès, Dumon.

On proposa d'écarter les conclusions du rapport par l'ordre du jour pour et simple : l'ordre du jour mis au voix ne fut pas adopté. Le 9 avril divers ordres du jour furent présentés et repoussés. La résolution de la commission fut adoptée le 10 avril et il fut décidé que le prévenu serait cité le 16 avril.

Cette manière de procéder, plus régulière, en tous cas moins brutale, fut abandonnée ensuite. Lors de l'affaire du *Réformateur*, une proposition analogue fut faite sans

succés. La Chambre mise en demeure de choisir entre deux alternatives, ou de renvoyer la proposition Jollivet à une commission, ou de mettre immédiatement aux voix la proposition de poursuite, décida qu'elle exercerait immédiatement et sans examen préalable dans les bureaux son droit de juger les offenses commises envers elle, et elle fixa le jour de la citation au lundi 25 mai suivant.

La coutume des Assemblées voulut que les prévenus des infractions réservées à leur jugement fussent cités à comparaître devant elles, par le ministère d'un des leurs huissiers. Mais, avant la comparution, le Président de l'Assemblée, en règle générale, procéda à l'appel nominal des membres présents. Cette pratique, généralement destinée à éliminer les votes des absents et à éviter les votes par procuration et les doubles votes sur les questions à résoudre, fut suivie, en l'espèce, par toutes les Assemblées, dans l'exercice de leur juridiction, à l'effet d'exclure du droit de participer au jugement les membres absents au moment de l'interrogatoire, de constater l'abstention de ceux qui ne voulaient pas user de ce droit, et d'établir que ceux qui voulaient en user présentaient le nombre constitutionnel exigé par la Charte et par le règlement. A la séance du 19 février 1823, le Président procédait à l'appel nominal des Pairs devant juger le *Drapeau Blanc*. Le marquis de Marbois, ayant rappelé qu'il avait été récemment attaqué par ce journal, et ayant demandé à la Chambre si, à raison de ce fait, il devait s'abtenir de prendre part au jugement, la question fut résolue par la négative. Au con-

traire, le 25 mai 1835, les députés nominativement désignés dans l'article incriminé du *Réformateur*, s'abstinrent. Ils écartèrent ainsi le reproche possible de juger avec haine ou passion.

Dans la juridiction criminelle ordinaire, d'ailleurs, la défense n'aurait pas manqué d'exercer son droit légitime de récusation à l'égard de jurés dont l'impartialité pouvait être suspectée. Mais la question du droit de récusation ne se posa pas lors des deux premières affaires ; ce droit fut invoqué au contraire par le prévenu Lionne, dans l'affaire de la *Tribune*, par l'organe de M. Marrast, un de ses défenseurs ; il lui fut refusé. C'est ce précédent où apparaît le caractère tout à fait dérogatoire et arbitraire de la juridiction qu'invoqua, au cours de l'affaire du *Réformateur*, le Président de la Chambre des députés de 1835, pour éluder la demande d'un membre, M. Duboys, tendant à ce que l'appel nominal eut lieu en présence du prévenu.

S'agissant de la délibération, une discussion s'engagea à la Chambre des Pairs de 1823 sur le point de savoir en quelle forme elle aurait lieu et si l'usage qui, dans les affaires criminelles, exigeait les cinq huitièmes des voix pour l'application de la peine serait suivi. Ce point, qui n'avait pas été élucidé par suite de l'échec de l'amendement Chauvelin, avait été également indiqué parmi certains autres dans la discussion de la loi par M. Bourdeau, auteur d'une proposition aux termes de laquelle : « avant l'ouverture du débat, les membres présents, pouvant seuls

prendre part au jugement, étaient constatés par appel nominal ; la priorité en cas de condamnation devait appartenir à la peine moindre ; la majorité, dont le vote serait exprimé par oui ou par non, devait être des cinq huitièmes des voix. »

Mais on sait l'échec de cette proposition qui ne fut même pas prise en considération. Le vote à la simple majorité fut décidé par la Chambre des Pairs et fit jurisprudence pour toutes les autres affaires. Par contre, le mode de votation varia. Les juges de 1823 votaient par appel nominal au scrutin public, tant sur la culpabilité que sur la pénalité, qui furent toujours l'objet de deux questions distinctes. Ceux de 1826 usèrent du scrutin secret ; M. Rouillé l'avait en effet demandé et obtenu pour le vote de la proposition Salaberry relative à la mise en jugement du gérant du *Commerce*. Ce fut le même mode qui fut employé pour l'application de la peine dans cette affaire et celle de la *Tribune*, mais non dans les deux autres. Le Président qui dirigeait les débats du *National* rédigea un projet d'arrêt, le lut et en mit aux voix, par assis et levé, la rédaction définitive. Plus particulier encore fut le vote qui amena la condamnation du gérant du *Réformateur :* lorsqu'eut été résolue la question de culpabilité, on vota séparément et sans résultat tout d'abord sur l'emprisonnement et sur l'amende. Le lendemain le premier scrutin sur l'emprisonnement donna la pluralité des voix au maximum et au minimum sans leur donner la majorité. On procéda à un scrutin de ballotage entre le maximum et le minimum. Ce

dernier l'emporta. Jaffrenou fut donc condamné à un mois de prison. On ouvrit alors par appel nominal un dernier scrutin sur l'amende. Par dérogation aux règles des juridictions ordinaires, la condamnation fut prononcée hors la présence du prévenu. La Chambre suivit en cela le triste exemple que lui avaient donné celle de 1833 et la Chambre des Pairs en 1834.

La Chambre des Pairs ne voulut pas d'autre part se soumettre à la règle de la publicité des débats judiciaires. La discussion qui s'ouvrit à ce propos, préalablement à l'affaire du *Drapeau Blanc*, fut sérieuse et longue. Les séances de la Chambre des Pairs étaient alors secrètes. M. de Barante, le duc de Broglie, MM. Molé, de Bastard et Daru, invoquant le principe de la publicité en matière criminelle comme un principe de droit public et politique, dirent que la Chambre, qui faisait usage pour la première fois d'un droit non prévu par la Charte, devait se rapprocher autant que possible des formes précédemment observées dans les jugements; que la procédure devait être précédée d'une instruction, et le prévenu obtenir pour sa défense toute publicité; enfin que l'intérêt de la Chambre concordait avec celui de la justice pour accorder toutes les garanties dont, aux termes de la loi, la jouissance avait lieu devant les tribunaux inférieurs.

Le secret des séances de la Chambre et le silence de la loi du 25 mars furent opposés à ces arguments. M. de Pastoret accusa l'opinion adverse d'une confusion des deux caractères appartenant à l'Assemblée, celui de Cour

judiciaire et celui de Chambre législative. Il nia que, d'après la Charte, la Cour eut le caractère de Cour de Justice à d'autres fins que pour connaître des crimes de haute trahison et attentats contre la sûreté de l'État, juger un de ses membres en matière criminelle ou prononcer contre un ministre; à l'en croire, c'eut été seulement au titre de Chambre des Pairs que l'Assemblée avait reçu l'attribution que lui confiait la loi de 1822. Vainement MM. de Bastard, Daru et Molé essayèrent de démontrer l'illogisme de cette différence et insistèrent pour que la publicité fut accordée au moins quant à l'audition de l'accusé. Il fut décidé qu'on s'en tiendrait au texte de la Charte.

Ainsi, en dehors des points spéciaux à ce genre de tribunal, toutes questions, même les plus naturelles, furent matière à discussion. A la même audience, une difficulté s'était élevée sur le point de savoir si le prévenu aurait le droit de se faire assister d'un conseil devant la Chambre.

La question pourrait paraître bizarre si l'on songe qu'il est pour ainsi dire de droit naturel de pouvoir, lorsqu'on comparaît devant une juridiction quelconque, se faire assister d'un défenseur. Elle fut agitée parce qu'elle n'avait pas été expressément résolue par la loi de 1822. Lors de la discussion à la Chambre des députés, l'amendement de M. Chauvelin qui la posait, avait été rejeté. Des exclamations d'indignation étaient alors parties des bancs de la Gauche ; le Général Foy s'était emporté jusqu'à rappeler le souvenir de l'effroyable loi du 22 prairial, qui refusait aussi des défenseurs aux accusés. Un instant, la

Droite avait paru s'émouvoir de ces reproches ; dans un débat animé (1) qui se prolongea beaucoup sans aboutir à rien de concluant, ses orateurs affirmèrent qu'on les calomniait, que le rejet de l'amendement n'avait pas le sens qu'on lui prêtait ; mais ils ne purent eux mêmes se mettre d'accord sur la manière dont il fallait l'interpréter. M. Jacquinot de Pampelune semblait admettre qu'il dépendait du pouvoir discrétionnaire de la Chambre d'accorder ou de refuser un avocat au prévenu ; M. de Villèle paraissait incliner vers cet avis en disant qu'en tous cas celui ci trouverait des défenseurs dans la minorité. Le Garde des Sceaux mit fin à la discussion en affirmant que, très certainement, la Chambre lui en donnerait toujours un. Ce n'était qu'une promesse que les Chambres pouvaient ne pas tenir. Aussi comprend-on qu'en amenant pour la première fois devant eux un justiciable de la loi de 1822 les Pairs aient fait renaître la discussion. La question fut résolue par l'affirmative, pour la plus grande garantie des prévenus, par les juges de Martainville, qui fit présenter ses moyens de défense par Berryer fils.

L'exemple fut heureusement toujours suivi. Ce fut l'occasion de plaidoyers éloquents où ne manqua pas de se manifester une vive critique de la juridiction parlementaire de la loi de 1822. Lors de l'affaire du journal *le Commerce*, notamment, le défenseur du sieur Chardon, M. Barthe

(1) Séance du 2 février 1822. *Mon Un.* des 3 février, p. 162 et 4 février 1822, p. 163, 165.

parla pendant deux heures avec éloquence et grande élévation. Une attention soutenue lui fut prêtée jusqu'au terme du plaidoyer arrêté par cette idée : « et lorsque c'est d'une telle hauteur que votre dignité peut parler à la France, lorsque par vos travaux, par vos actes, par les accents de la tribune, vous pouvez commander à la fois l'estime et l'affection, on vient vous dire de vous donner à vous même par une sorte d'arrêt, une preuve légale de la considération que vous méritez..... Votre dignité a été invoqué contre mon client, c'est cette dignité bien comprise qui sera mon salut. Votre juridiction nouvelle ne s'ouvrira pas par un acte d'une rigueur que rien ne pourrait justifier, et vous rejetterez une proposition qui, en réalité, compromettrait des droits que vous avez mandat de défendre. » Vaine exhortation. On sait le verdict qui mit fin à cette affaire.

La défense de Lionne ne fut pas présentée avec moins d'énergie par MM. Marrast et Cavaignac. Avec un ardeur presque farouche, ils placèrent la question sur un terrain tout autre que celui sur lequel avaient été discutées les affaires précédentes, le terrain plus brûlant du régime politique ; et, attaquant nettement de front les principes monarchiques et les procédés oppresseurs de la liberté, ils firent l'apologie de l'idée républicaine, et de la souveraineté populaire.

Leurs discours, très beaux, furent plus un programme politique que des plaidoiries véritables. Et peut-être ce caractère, qu'ils crurent bon de leur donner, nuisit-il plus

à l'accusé qu'il ne lui profita. La majorité monarchique jugea en effet avec grande rigueur.

Les mêmes sentiments inspirèrent des paroles semblables à MM. Raspail et Dupont, défenseurs du gérant du *Réformateur*. M. Raspail, procédant à la critique et à la discussion de la loi elle-même, montra que cette loi, peut-être nécessaire avec les idées et les circonstances de dix ans auparavant n'avait plus de raison d'être avec de nouvelles idées et de nouveaux principes. Il présenta la Presse comme une arme puissante aux mains de l'Assemblée elle-même et qu'il ne fallait ni amoindrir ni mutiler.

Le gérant du *National*, qui assuma la responsabilité de l'article incriminé en 1834 par la Chambre des Pairs, confia sa défense à son co-gérant, M. Carrel. Le prévenu et son défenseur, dans les explications qu'ils prononcèrent eux mêmes avec simplicité, mais avec courage, ne se laissèrent pas impressionner par la grandeur du lieu. Ils n'eurent pas les envolées oratoires des avocats entendus dans les causes de cette nature qui s'étaient antérieurement déroulées. Mais, faisant le procès de la compétence de la Cour des Pairs comme Cour de Justice, ils invoquèrent le droit pour la nation de critiquer librement une institution dangereuse et qui pouvait compromettre la liberté.

Cette critique trouva un appui au sein même des Chambres dans le parti libéral. La proposition Salaberry fut combattue par M. de Lézardière, motif pris du véritable intérêt et de la dignité politique de la Chambre ; par le baron de Mechin, qui plaisanta la Chambre sur sa vue-

ceptibilité ; par M. Royer-Collard qui parla de la monstruosité du droit dont était armée la Chambre de frapper un acte inoffensif ; par Benjamin Constant et le général Sébastiani au nom de la liberté de la Presse. En ces différentes circonstances, néanmoins, les Chambres restèrent sourdes à ces paroles et négligèrent ces opinions. Elles exercèrent cette juridiction exceptionnelle sans autre contrôle que les fantaisies de leur majorité, sans même accorder aux prévenus les garanties les plus naturelles, nécessaires à toute justice impartiale.

§ IV

La loi de 1822 fut maintenue dans son application après la Révolution de 1848, alors que tout un parti la déclarait abrogée. En effet le 15 juillet 1850, l'un des questeurs de la Législative, M. Baze, demanda à l'Assemblée de citer à sa barre le gérant responsable du journal le *Pouvoir*, qui, dans un article paru dans le numéro du jour même, et intitulé : *Affaiblissement graduel de l'Assemblée Nationale*, prenait à partie cette dernière en des termes assez vifs (1).

(1) « Jamais, disait-il pareille instabilité ne fut étalée au regard des hommes. La disposition du matin n'y est plus la disposition du soir et le caprice y enfante les lois. On se demande si l'ordre n'est pas beaucoup plus compromis que défendu par une Assemblée complètement étrangère à l'esprit politique comme à l'esprit des affaires, et si elle n'est pas bien plus un obstacle qu'une garantie. Si l'agitation, la lutte, l'ambition sont entretenues quelque part c'est dans le sanctuaire législatif, etc., etc. »

Cette proposition, encouragée et appuyée an nom du Gouvernement par le ministre Rouher, souleva parmi les membres de la Gauche une énergique opposition. M. Emile de Girardin conjura l'Assemblée, au nom de la liberté de la Presse, de la liberté de la Tribune, de la repousser, et de ne pas créer un précédent dangereux dont il n'y avait plus d'exemple depuis le 24 février. M. Charras tint le même langage. Mais la proposition de M. Baze, solidement appuyée par plusieurs orateurs et par le Gouvernement, devait avoir son effet. Deux ordres du jour motivés avaient été proposés, l'un de M. Tachereau portant: « L'Assemblée forte de son droit et sûre de savoir le faire observer et respecter, dédaignant les indignes attaques qui viennent d'être portées à sa connaissance, comme toutes celles qui les ont précédées et qu'elle n'a pas ignorées, bien qu'elle ne les ait pas poursuivies, passe à l'ordre du jour ; » l'autre, de M. Poujoulat, ainsi conçu : « L'Assemblée Nationale, forte de son dévouement au pays et dédaignant les outrages, passe à l'ordre du jour. »

M. Valentin demanda l'ordre du jour pur et simple qui fut mis aux voix et repoussé. MM. Tachereau et Poujoulat retirèrent leurs ordres du jour motivés.

En conséquence, le Président consulta l'Assemblée : tout d'abord sur la question de savoir si elle entendait se prononcer séance tenante sur la proposition présentée par M. Baze, et l'Assemblée se décida dans ce sens. Il lui demanda ensuite si elle entendait donner une autorisation de poursuites ou citer le prévenu directement à sa barre. Et

ce fait est à retenir pour autant qu'il marque un degré dans l'évolution de cette juridiction, l'Assemblée concevant, à tout le moins, la possibilité d'une autre solution que la citation directe à la barre. Ce fut pourtant ce dernier avis qui l'emporta et le Président annonça qu'assignation serait donnée à comparaître devant la Chambre, le 18 juillet suivant, au gérant du journal incriminé, avec autorisation de se faire assister d'un défenseur.

A l'ouverture de la séance du 18 juillet, le Président Dupin exposa l'affaire et porta à la connaissance de l'Assemblée une lettre par laquelle un certain nombre de membres annonçaient leur intention de s'abstenir et les motifs de cette abstention : ils consistaient à soutenir qu'une Assemblée, fut elle composée du peuple entier, ne pouvait se constituer accusateur, témoin et juge dans sa propre cause sans blesser la conscience humaine; que la loi de 1822 avait été virtuellement abrogée par la nouvelle législation sur la Presse de 1848, et que la Constitution, renouvelant que la séparation des pouvoirs était la condition essentielle de tout gouvernement libre, ne permettait pas à une Assemblée investie du pouvoir législatif d'exercer le pouvoir judiciaire.

Ce fut sur ce terrain que se plaça M. Chaix-d'Ange, avocat de M. Félix de la Martinière, gérant du journal incriminé. Son système consista à prouver que les articles 15 et 16 de la loi de 1822 avaient été abolis; que l'esprit des institutions nouvelles ne permettait plus de distraire un

prévenu à ses juges naturels; que ce juge en l'espèce était le jury.

A la vérité les lois de 1819 et de 1822 édictées dans le but de défendre la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés furent, à partir de 1848, considérées par un parti important comme ne pouvant, sans de nouvelles dispositions formelles, s'appliquer à une assemblée unique. La répression des crimes et délits commis par la voie de la Presse avait été prévue par un décret du 11 août 1848. Ce décret n'avait pas pour objet de faire disparaître et de remplacer la législation de 1822; il la modifiait seulement, la laissant subsister dans celles de ses dispositions qui n'étaient pas incompatibles avec ces dispositions nouvelles. Il ne pouvait réprimer le délit d'offense envers les Chambres, puisque les Chambres n'existaient plus, mais il maintenait le délit d'offense à l'Assemblée Nationale, puisque, seule, l'Assemblée Nationale existait.

Du droit de juridiction de l'Assemblée en cette matière, le décret ne parlait pas. Faut-il conclure qu'il le maintenait? Il est vraisemblable que ses auteurs ne pensèrent pas à se prononcer à ce sujet, ou même ne le voulurent-ils pas, laissant aux évènements à venir le soin de trancher la question. Toujours est-il que l'Assemblée la trancha dans le sens de l'affirmative en se déclarant compétente en 1850 pour juger le gérant du journal *Le Pouvoir*.

Cependant la compétence de l'Assemblée pouvait à ce moment être contestée plus sérieusement encore que par le passé. La Constitution du 10 novembre 1848 avait

dans son article 83 déféré exclusivement au Jury les délits commis par la voie de la Presse ; ce faisant, elle abrogeait, sinon expressément, du moins implicitement, la loi de 1822. Les raisons sont en nombre à l'appui de cette opinion. L'état politique et social de cette époque n'était plus semblable à celui qui avait régné 20 ans auparavant, et les prescriptions des articles 15 et 16 de la loi de 1822 n'étaient plus en harmonie avec un régime qui mettait à la base de son credo politique le principe de la séparation des pouvoirs et les autres garanties de liberté. Cependant nulle disposition expresse n'était venue supprimer les articles en question ; on insista longuement sur cette circonstance pour soutenir qu'ils subsistaient après 1848. A en croire certains, touchant les offenses aux Chambres, le coup d'État du 2 Décembre 1851 et la Constitution de 1852 en renouvelant encore l'organisation politique et mettant à la place de l'Assemblée unique de 1848 un pouvoir législatif composé de deux Chambres, un Sénat et un Corps législatif, auraient ramené la France à un ordre politique analogue à celui qu'avaient créé les Chartes ; d'où il suivait, d'après eux encore, qu'une législation édictée sous les Chartes pouvait de nouveau recevoir application, d'autant mieux qu'elle n'avait jamais été explicitement abrogée. D'autre part, et dans le même sens, plusieurs rappelaient que l'art. 16 de la loi de 1822 en même temps qu'aux Chambres donnait aux Cours et Tribunaux le droit de connaître les délits d'infidélité et de mauvaise foi dans le compte rendu de leurs audiences.

Et l'on tirait, en faveur de la persistance de l'une, argument de ce que, touchant celle de l'autre, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation avait jugé dans l'affaire Dusautoir, le 19 avril 1850 (1), et après elle la Cour d'Orléans, le 27 mai 1851 (2), que l'article 83 de la Constitution de 1848 n'avait point abrogé l'art. 16 de la loi du 25 mars 1822.

D'ailleurs, en ce qui concerne spécialement ce délit de mauvaise foi ou d'infidélité, la difficulté ne tarda pas à être aplanie. L'article 16 du décret du 17 février 1852 interdit de rendre compte des séances du Sénat autrement que par la reproduction des articles du *Journal Officiel*; et l'art. 42 de la Constitution de 1852 interdit également tout autre compte rendu des séances du Corps législatif que la reproduction du procès-verbal dressé par les soins du Président. Dès lors l'application des peines relatives aux comptes rendus des séances des Chambres n'était plus possible, le délit ne pouvant plus être commis.

Mais, bien qu'implicitement abrogées par la substitution d'une Constitution à une autre, les dispositions de la loi de 1822 n'en sont pas moins restées, dans l'esprit de beaucoup d'hommes politiques et de magistrats, susceptibles d'application. Nous n'en voulons pour preuve que l'affaire du *Pouvoir* et les tentatives qui se manifestèrent encore par la suite.

(1) Dalloz, 1850. 1. 70.
(2) Dalloz. 1852. 2. 87.

Ni les révolutions, ni l'esprit de plus en plus ouvert aux idées de liberté, n'avaient pu amener l'Assemblée législative de 1850 à rejeter ce privilège, qu'à une certaine époque les Chambres s'étaient arrogé, obéissant à un sentiment d'égoïsme et de domination. Le Jury, juridiction populaire par excellence, puisque sortant directement de la Nation, leur faisait peur. Et après le 24 février, elles craignaient encore de lui soumettre des faits à l'occasion desquels elles auraient pu recevoir de la Nation de redoutables reproches.

Sur la proposition du Président Dupin, l'Assemblée décida, contrairement aux précédents de 1833 et de 1835, qu'il ne serait pas procédé à la constitution préalable de l'Assemblée par un appel nominal. Le prévenu, ensuite introduit, assisté de son défenseur, fit présenter sa défense.

La plaidoirie terminée, le prévenu et ses défenseurs furent invités à se retirer. Le Président posa les questions en ces termes : « L'Assemblée doit se prononcer d'abord sur le point de fait, c'est-à-dire sur la question de savoir si le prévenu est coupable des deux délits qui sont mentionnés dans la délibération de l'Assemblée : le délit d'offense envers cette Assemblée, le délit d'attaque contre les droits et l'autorité de l'Assemblée. Ces deux questions doivent être résolues séparément, car on ne peut pas voter d'une manière complexe sur les deux délits à la fois. Si la décision de l'Assemblée était négative sur les deux points, il n'y aurait pas à la consulter ultérieurement ;

si, au contraire, sa déclaration est affirmative, sur l'un ou sur l'autre ou sur tous les deux, c'est alors seulement qu'il y aura lieu de la consulter sur l'application de la peine. »

Le vote eut lieu par appel nominal et au scrutin secret. Au moment de l'appel de leurs noms, les représentants qui voulaient se récuser le déclaraient, sans être admis à en donner les motifs. Ceux-là seuls qui prirent part au premier scrutin furent autorisés à parler avant le second vote et à y prendre part. La culpabilité fut déclarée sur le premier chef par 273 voix contre 154 ; le second chef fut écarté par la question préalable mise aux voix et adoptée par assis et levé. Le prévenu et son défenseur furent introduits de nouveau. Le Président leur fit connaître la décision de l'Assemblée et leur demanda s'ils avaient des observations à présenter sur l'application de la peine. Le défenseur déclara s'en rapporter à la justice de l'Assemblée et se retira avec le prévenu. L'Assemblée se forma en comité secret pour délibérer sur l'application de la peine ; elle décida par assis et levé, sur la proposition de l'un de ses membres, que la prison ne serait pas appliquée ; elle adopta ensuite par 275 voix contre 219 le maximum de l'amende, auquel Lamartinière fut condamné en séance publique, mais sans avoir été rappelé (1).

Ainsi, à travers des états politiques bien différents, par

(1) Séances des 15 et 18 juillet 1850. *Mon. Un.* des 16 et 19 juillet 1850, p. 2426. 2469.

dessus les évènements et les changements de régime, le règne des articles 15 et 16 de la loi de 1822 s'était perpétué. On peut remarquer que néanmoins ses applications étaient devenues de plus en plus rares à mesure que le principe de la liberté de la presse s'affermissait. Peu à peu la loi tombait en désuétude ; rarement elle sortait encore son effet. Des discussions s'étaient élevées, dès avant 1848, sur la portée abrogative d'une loi du 8 octobre 1830, qui était venue enlever aux Cours royales de la loi de 1822 la connaissance de tous les délits commis par la voie de la presse pour l'attribuer au jury ; cependant dans son article 3, elle avait expressément excepté les cas où les Chambres, Cours et Tribunaux jugeraient à propos d'user des droits qui leur étaient attribués par les articles 15 et 16 de la loi du 25 mars 1822. Le système de ces articles était donc explicitement conservé.

Des jurisconsultes avaient toutefois soutenu que cette loi de 1830 était inconstitutionnelle et contraire à la Charte de 1830; que les Chambres devaient par conséquent se déclarer incompétentes et renvoyer au jury la connaissance des délits dont il s'agit. L'objection fut écartée pour les raisons suivantes : la loi du 8 octobre 1830 n'était pas contraire à la Charte, puisque celle-ci s'était contentée de déclarer « qu'il serait pourvu dans le plus court délai possible à l'application du jury aux délits de la presse, » sans qu'elle eut modifié au reste la législation antérieure qui, provisoirement, conservait toute sa force ; que cette loi, délibérée et promulguée dans la forme constitutionnelle prescrite par

la Charte, ne pouvait pas encourir de ce chef encore le reproche d'inconstitutionnalité; enfin que, contraire ou non à la Constitution, la loi de 1830 était dans son article 3 conforme à l'esprit général de l'époque, ainsi que le montre le fréquent usage qu'en firent les Chambres. Ce fut sans doute là l'opinion de ceux qui, longtemps encore après 1848, invoquèrent la législation de 1822.

Quoi qu'il en soit, les propositions faites aux Chambres après 1850, d'utiliser les dispositions de la loi de 1822, n'eurent point de succès, telles les deux dernières, celle de M. de Morny au Corps législatif et de M. Brisson à l'Assemblée Nationale. Dans la séance du Corps législatif du 16 novembre 1863 (1), à la suite d'attaques très vives dirigées contre l'Assemblée par le *Journal des Débats*, le Président de Morny rappela que les Chambres jouissaient encore du droit exceptionnel de la loi de 1822 et exposa de quelle manière il en comprenait l'usage. « Il est bon qu'on sache, dit-il, que la loi qui donne à un Corps délibérant le droit de s'ériger en Tribunal, d'appeler un écrivain à sa barre et de lui appliquer une peine proportionnée à l'outrage, n'est pas abrogée. User de ce droit sans modération serait une faute; l'abandonner serait une faiblesse. Je ne viens pas proposer à la Chambre d'en faire l'application dans la circonstance actuelle. Je viens seulement aujourd'hui devant vous, fort de votre assentiment, car il n'est aucun membre de cette Chambre qui ait intérêt à ce que le Corps

(1) *Mon. Un.* du 17 Nov. 1863, p. 1375.

législatif soit abaissé devant le pays, je viens, dis-je, prévenir les écrivains que si ces attaques se renouvellent, je serai le premier à proposer à la Chambre d'user d'un droit qui lui est attribué pour préserver sa dignité et maintenir intacte son autorité dans le pays. »

Onze ans après, une dernière tentative fut faite. A la séance du 11 juillet 1874, à la suite d'une interpellation de MM. René Brice et Lepère, adressée au Gouvernement, « sur les attaques d'une certaine presse contre les droits et l'indépendance de l'Assemblée Nationale », M. Henri Brisson (1) avait proposé à l'Assemblée de nommer, en vertu de l'article 15 de la loi de 1822, une Commission chargée d'examiner s'il n'y avait pas lieu de citer à la barre M. de Saint-Genest, rédacteur du *Figaro*. L'urgence avait été demandée en faveur de cette proposition par son auteur. Elle lui fut refusée. La proposition fut renvoyée à la Commission d'initiative; mais elle n'en sortit jamais.

La loi du 29 juillet 1881, charte de liberté pour la Presse, a détruit définitivement la loi de 1822. Le délit d'infidélité et de mauvaise foi dans le compte rendu des séances des Chambres a été expressément supprimé par la législation nouvelle.

Cela résulte non seulement de ce qu'elle abroge en bloc toute législation antérieure, mais encore et surtout de ce que M. Lisbonne, rapporteur de la loi de 1881, a indiqué

(1) *J. Off.* du 12 juillet 1874, p. 4853.

cette suppression dans son rapport, en disant « que la désuétude avait fait justice de cette disposition ». De telle sorte, qu'aujourd'hui les cas de mauvaise foi ou d'infidélité dans les comptes rendus des Chambres n'exposent plus qu'à des responsabilités civiles.

Quant au délit d'offense envers les Chambres, bien que maintenu primitivement dans le projet de la Chambre des députés, il fut formellement repoussé à la séance du 1er février 1881. Il ne reste plus dans la loi que l'article 30 :

« La diffamation commise par l'un des moyens énoncés en l'article 23 et en l'article 28, envers les Cours, les Tribunaux, les armées de terre ou de mer, les *Corps Constitués* et les administrations publiques sera punie d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 100 à 3000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.»

L'article 33 ajoute que l'injure commise par les mêmes moyens envers les *Corps Constitués* est punie d'un emprisonnement de six jours à trois mois et d'une amende de 18 à 500 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Les Chambres peuvent-elles être comprises dans cette dénomination : Corps Constitués ? En thèse générale les Corps Constitués sont ceux en qui réside une portion de l'autorité ou de l'administration publiques. A ce titre, les Chambres sont des Corps Constitués. Mais elles dominent tous les autres et il est de principe qu'elles sont désignées à part lorsque le législateur veut les viser. Il parait tout à fait manifeste que les Chambres n'ont point fait l'objet des prévisions de la loi de 1881. La chose mérite d'être notée

à un double point de vue : cela permet de se prononcer sur la question de savoir si les Chambres législatives ont la personnalité. Certains juriconsultes, même de nos jours, M. Hauriou en particulier (1), ont voulu voir dans le Parlement une personalité juridique distincte, ayant, séparément de l'État, des droits et entrant en relation avec d'autres personnalités juridiques. Adoptant au contraire l'opinion de M. Duguit, cette conception nous paraît douteuse. Bien certainement, chaque député pris individuellement conserve sa personnalité ; mais nous ne pensons pas que le Parlement, pris en corps, acquière une personnalité distincte qui, même en acceptant sous réserve le postulat de la personnalité collective, à savoir que la souveraineté de la collectivité possède une personnalité, une volonté distincte de la personne, de la volonté des individus qui la composent, est dépourvue de fondement. Le seul fondement que l'on puisse donner à la personnalité d'une collectivité, c'est le but déterminé et distinct que poursuit cette collectivité. Or, le Parlement ne poursuit pas un but différent de celui de l'État; avec le Gouvernement, au sujet duquel la question sa pose également et dans les mêmes termes, il poursuit le but général et essentiel de l'État : formuler le droit et en assurer la réalisation. Parlement, Gouvernement forment donc avec l'État une personnalité unique, ou, plus exactement, il n'y a qu'une seule personnalité, celle de l'État, dont ils expriment la volonté.

(1) Note sous Sirey, 1899, III, p. 121.

Aussi bien le législateur de 1822 s'était abusé sur la personnalité des Chambres en leur accordant une juridiction et un pouvoir d'exécution particuliers. Celui de 1881, plus clairvoyant et plus respectueux des principes, ne s'en préoccupa pas et ne saurait les avoir visées dans l'article 47, suivant lequel « dans les cas d'injure ou de diffamation envers les *Corps Constitués* la poursuite n'aurait lieu que sur une délibération prise par eux en Assemblée générale et requérant des poursuites. »

A un autre point de vue on ne concevrait pas comment les Chambres pourraient solliciter une poursuite ; et il n'y a rien au surplus de bien déplorable en cet état de droit, parce que, dans un régime vraiment représentatif et libéral, il convient, que par la voix de la Presse, écho de l'opinion populaire, libérée et non plus asservie, la critique la plus large des gouvernés puisse s'exercer contre les gouvernants quels que soient leur condition, leur élévation, leurs titres, et en particulier contre les membres des Assemblées.

Vu : *Le Président de la thèse*,
Édouard JOURDAN.

Vu : *Le Doyen*,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
Aix, le 23 Juillet, 1907.
Le Recteur de l'Académie d'Aix,
BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

I. — Vues générales sur la séparation des fonctions et l'immixtion des Assemblées législatives dans la fonction juridictionnelle 5

II. — De la Juridiction pénale de droit commun exercée par la Chambre des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet 61

III. — De la Juridiction pénale exercée par les Assemblées françaises antérieures à celles de la III[e] République, contre les étrangers qui troublent leurs séances et commettent contre elles certains faits en dehors de leurs séances 95

A. — L'exercice de la Juridiction pénale contre les perturbateurs des séances 100

B. — L'exercice de la Juridiction pénale contre les faits commis au préjudice des Assemblées hors les séances parlementaires 120